




3 1761 11971113 3



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119711133>

AI
22
66C55

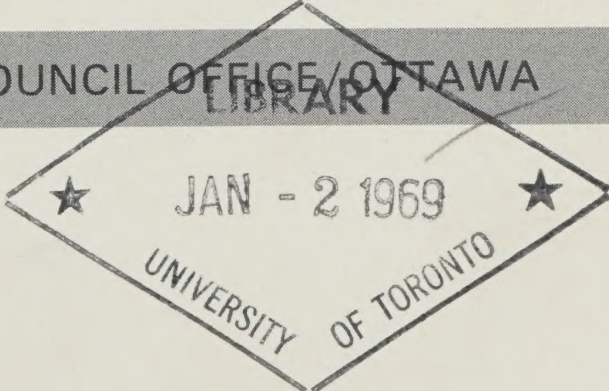
Government
Publications

7

Canada, [Conference]

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE
OTTAWA, October 24-28, 1966

PRIVY COUNCIL OFFICE / OTTAWA



CA1 PV 16

66 C 55



From left to right, seated: Hon. R.L. Stanfield, Premier of Nova Scotia; Rt. Hon. L.B. Pearson, Prime Minister of Canada; His Excellency General the Right Honourable Georges P. Vanier, D.S.O., M.C., C.D., Governor General of Canada; Hon. D. Johnson, Prime Minister of Quebec; and Hon. L.J. Robichaud, Premier of New Brunswick.

From left to right, standing: Hon. A.B. Campbell, Premier of Prince Edward Island; Hon. J.R. Smallwood, Premier of Newfoundland; Hon. D. Roblin, Premier of Manitoba; Hon. W.A.C. Bennett, Premier of British Columbia; and Hon. R. Thatcher, Premier of Saskatchewan. (Absent from photograph: Hon J.P. Robarts, Prime Minister of Ontario; Hon. E.C. Manning, Premier of Alberta.)

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE
OTTAWA, October 24-28, 1966

PRIVY COUNCIL OFFICE/OTTAWA

© Crown Copyrights reserved

Available by mail from the Queen's Printer, Ottawa,
and at the following Canadian Government bookshops:

HALIFAX

1735 Barrington Street

MONTREAL

Æterna-Vie Building, 1182 St. Catherine Street West

OTTAWA

Daly Building, Corner Mackenzie and Rideau

TORONTO

221 Yonge Street

WINNIPEG

Mall Center Building, 499 Portage Avenue

VANCOUVER

657 Granville Street

or through your bookseller

Price: \$2.50

Catalogue No. Z2-1966/1

Price subject to change without notice

ROGER DUHAMEL, F.R.S.C.

Queen's Printer and Controller of Stationery

Ottawa, Canada

1968

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
Foreword.....	3
 <u>Meetings on Financing Higher Education</u>	
October 24, 1966 Meeting	
Opening Statement by the Right Honourable L.B. Pearson, Prime Minister of Canada.....	6
Opening Statement by the Honourable D. Johnson, Prime Minister of the Province of Quebec.....	24
Opening Statement by the Honourable R.L. Stanfield, Premier of the Province of Nova Scotia.....	27
First Opening Statement by the Honourable Louis J. Robichaud, Premier of the Province of New Brunswick...	33
Second Opening Statement by the Honourable Louis J. Robichaud, Premier of the Province of New Brunswick...	37
First Opening Statement by the Honourable W. Ross Thatcher, Premier of the Province of Saskatchewan.....	39
Second Opening Statement by the Honourable W. Ross Thatcher, Premier of the Province of Saskatchewan.....	47
October 25, 1966 Meeting	
Statement on Federal Training Programs by the Honourable Jean Marchand, Federal Minister of Manpower and Immigration.....	48
October 26, 1966 Meeting	
Statement on Phase-Out of Capital Grants for Training by the Right Honourable L.B. Pearson, Prime Minister of Canada.....	53
Statement by the Honourable D. Johnson, Prime Minister of the Province of Quebec.....	56

Tax Structure Committee Meetings

October 26, 1966 Meeting

	Page
Statement by the Honourable M. Sharp, Federal Minister of Finance.....	60
Statement by the Honourable John P. Robarts, Prime Minister of the Province of Ontario.....	65
Statement by the Honourable D. Johnson, Prime Minister of the Province of Quebec.....	68
Statement by the Honourable G. I. Smith, Minister of Finance and Economics of the Province of Nova Scotia..	72
Statement by the Honourable L. G. DesBrisay, Minister of Finance and Industry of the Province of New Brunswick.....	79
Statement by the Honourable Duff Roblin, Premier of the Province of Manitoba.....	80
Statement by the Honourable A. B. Campbell, Premier of the Province of Prince Edward Island.....	84
Statement by the Honourable E. C. Manning, Premier of the Province of Alberta.....	91

October 27, 1966 Meeting

(no official reports presented)

October 28, 1966 Meeting

Statement by the Honourable Louis J. Robichaud, Premier of the Province of New Brunswick.....	103
Report of the Tax Structure Committee to the Federal-Provincial Conference.....	108
Report of the Tax Structure Committee on Projections of Government Revenues and Expenditures.....	122

Federal-Provincial Plenary Conference (October 28, 1966)

Statement by the Honourable Duff Roblin, Premier of the Province of Manitoba.....	125
Statement by the Honourable W. A. C. Bennett, Premier of the Province of British Columbia.....	132
Appendix A: Federal and Provincial Representatives and Advisers.....	139
Appendix B: Proposed Agenda.....	148

FOREWORD

At the July 1965 Federal-Provincial Conference the Premier of British Columbia, Hon. W. A. C. Bennett, proposed that the next conference be held in Victoria in 1966 to help commemorate the Centenary of the Union of Vancouver and British Columbia. Plans subsequently made for the meeting, scheduled to take place in June with education financing as the main item on the agenda, had to be cancelled, however, due to provincial elections which would prevent a number of premiers from attending the Conference. After further consultation between the federal and provincial governments, it was agreed that the discussion of education financing should be taken up at a previously planned conference on fiscal matters, scheduled to take place in Ottawa in the fall. The dates of this Conference were later set as October 24-28, 1966.

The proceedings of the Conference were not open to the public but in accordance with established practice a number of documents were issued in the course of the meeting. These documents form the substance of this booklet. In order however to place them within a proper context, a few words of general explanation may be required.

The Conference was divided into three different meetings: the first meeting, which lasted from Monday afternoon, October 24, to Wednesday noon, October 26, dealt with post-secondary education financing and manpower training. The second meeting, which started on Wednesday afternoon, October 26, and ended on Friday morning, October 28, involved discussions by the Tax Structure Committee of the implications of its studies (initiated two years previously) of projected government revenues and expenditures in coming years. The third meeting was that of the Plenary Conference of the Prime Minister and Premiers, which met briefly following the Friday meeting of the Tax Structure Committee, to discuss various matters of business relating to items considered at the previous two meetings.

Post-Secondary Education Financing

The proposals made by the federal government in relation to post-secondary education financing were outlined in considerable detail in a statement the Prime Minister of Canada made at the opening of the Conference on Monday, October 24. The essentials of the proposals were these: the federal government indicated its readiness to arrange for unconditional fiscal transfers to the provinces calculated according to whichever of the following two formulae a province chose (the subsequent Act provided for the automatic transfers of whichever amount was greater under these formulae): 1) \$14.00 per head

of population in a province, or 2) 50 per cent of the operating expenditures connected with all post-secondary programs of education according to a definition to be agreed upon between governments. The Prime Minister announced later during the Conference that the federal government was prepared to increase the per capita figure from \$14.00 to \$15.00. It was part of the proposal that those provinces opting for the per capita payment would receive increased transfers in subsequent years in line with rising costs.

The method proposed for making these federal payments to the provinces was as follows. Each province would receive part of the revenue by way of federal tax abatements through a lowering of the federal personal income tax by 4 percentage points and the federal corporation income tax by 1 percentage point, thus enabling the provinces to raise their taxes proportionately. Secondly, the yield from these taxes would be equalized to the national average yield under the general revenue equalization formula proposed by the federal government at the Tax Structure Committee meeting of September 1966. Finally, the federal government would make an additional special adjustment payment to bring the total up to the amount due to the province under the education financing formula it had selected.

In announcing federal intentions to develop a new policy along the above lines, the Prime Minister of Canada stated that per capita university grants would be terminated after the 1966-67 payments had been made, and that a number of the technical and vocational training shared-cost programs would be allowed to lapse at their termination date of March 31, 1967. The principal exception would be that capital assistance for the construction of technical and vocational training institutions would be phased-out over a period of years until each province reached its quota of \$480 per head of population aged 15-19. This initial proposal was subsequently modified in the course of the Conference, as a result of provincial representations, so that the phasing-out period would be stretched until such time as each province had received a higher sum of \$800 per capita.

Manpower Training

The main focus of discussion under this item was the federal proposal to initiate a program starting April 1, 1968, under which it would cover 100 per cent of the costs (including living allowances) for training and retraining of adults in the Canadian labour force. The new program would apply to adults defined as those having been out of the school system for at least three years. The federal government was also prepared to offer loans for the construction of facilities for the new programs involved, and would in addition pay 100 per cent of the costs to business firms offering training programs for adults.

Provincial Reaction and Subsequent Legislation

As the papers contained in this booklet indicate,

a number of provinces issued statements at the opening of the Conference stating their views on education financing and stressing the great importance they attached to further federal support in this area. The major points put forward by the provinces, in response to the federal proposals outlined above, were as follows:

- a) it was not clear what the "net" financial gain to the provinces would be as a result of the replacement of the previous program of university grants by the new program of fiscal transfers in respect of post-secondary education. It was also not clear how post-secondary education would be defined;
- b) the drawing of a distinction between education and adult training was difficult to justify. The proposed definition of adult for the new manpower training program would also create difficulties for certain provinces; and
- c) the termination of shared-cost programs in the field of technical and vocational training would have adverse effects for some provinces.

Following the Conference, consultation was undertaken with the provinces on a number of outstanding points. The results of these discussions were subsequently reflected into two separate federal Acts: 1) the Adult Occupational Training Act, which came into effect on April 1, 1967, and which commits the federal government to pay 100 per cent of the costs of training adults as well as paying living allowances directly to those receiving training; 2) the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Acts, 1967, passed in March 1967, which provides each province with fiscal transfers equalling either \$15 per capita or 50 per cent of its operating costs of post-secondary education, whichever is greater.

Tax Structure Committee Meetings

The main topics discussed at these meetings were: the use of tax fields, Tax Structure Committee procedures, the sharing of tax fields, shared-cost programs, equalization, revenue stabilization, and the federal-provincial fiscal arrangements for 1967-68 and 1968-69. Also, the Secretary of the Tax Structure Committee presented for the Committee's approval a report to be submitted to the Plenary Conference on Projections of Government Revenues and Expenditures that had been drafted by the Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters, a committee made up of federal and provincial deputy ministers of Finance and deputy treasurers.

Plenary Conference

As already mentioned, the Plenary Conference of the Prime Minister and Premiers met briefly during the last day of the Conference to complete discussion of the various issues that had been considered earlier that week. The Conference adjourned at 1:25 p.m. after deciding that no press communiqué would be issued.

Opening Statement by
THE RIGHT HONOURABLE L. B. PEARSON
Prime Minister of Canada
at the
CONFERENCE ON FINANCING HIGHER EDUCATION
(Monday, October 24, 1966)

The present series of meetings of the federal and provincial governments is among the most important that has occurred in Canada in recent years. The meeting of the Tax Structure Committee will provide the occasion for further discussion of proposals made to that Committee by the Minister of Finance on September 13th, 1966, which included a completely new plan for fiscal equalization and a suggested new approach to shared-cost programs. When these proposals were put forward, it was said that they would be supplemented by arrangements with respect to the rapidly rising needs of the provinces in meeting the growing costs of higher education. For this reason, the first of our meetings this week concerns the financing of higher education, after which the Tax Structure Committee will reconvene to examine the fiscal situation as a whole. Final consideration of the entire position will then be undertaken by a plenary Federal-Provincial Conference on Thursday and Friday, October 27th and 28th.

The Needs of Higher Education

The needs of Canada for highly qualified men and women, matched by the demands of Canadians for higher education and training, are creating an explosion of learning. Dramatic evidence of this can be seen in university enrolments. Ten years ago there were 78,500 full-time students in Canadian universities and colleges. Today that enrolment has almost trebled, to 234,000. Last year, when the Bladen Commission on "Financing Higher Education in Canada" reported to the Association of Universities and Colleges of Canada, it predicted that by 1970 full-time enrolment would reach 340,000 and five years later, 461,000. Already, however, these projections are believed to be low by about fifteen per cent and the most recent expectation is that full-time enrolment will double again by 1973, and in the following year exceed a half-million students. Today, among Canadians in the age group 18-24, one in ten is a full-time student at university; in ten years' time the ratio is expected to be almost one in five.

The financial impact of this explosion on governments needs no elaboration. The dependence of universities on public funds has grown steadily over recent years, and will continue to grow. Moreover, if there is to be - as we all desire - equality of opportunity for Canadian youth, there must be increasing funds for student aid.

In regard to student aid the federal government remains committed to establishing a system of bursaries and scholarships after consultation with the provinces. The current talks are confined to ways and means of enabling the provinces better to meet their obligations for the construction and operation of post-secondary institutions. This is the first priority.

To all these mounting costs of university education must be added the requirements of other forms of post-secondary education - the technical institutes and training centres, and community colleges. We have also to take account of the increasingly urgent need for the re-training of adult workers to enable them to adapt to the new and unfamiliar demands of a rapidly developing industrial society. This Conference cannot consider the needs of the universities alone. Technical and vocational training also imposes financial demands of great weight and urgency. For the past six years the federal government has responded to this demand through the federal-provincial agreements on technical and vocational training. These agreements expire next March 31st. We must consider not only the financing of higher education and the tax structure but also what future financial arrangements regarding training should be established in place of the present agreements.

Immense as are these financial demands of higher education, their claims on the resources of the country must be given a high priority. That each Canadian should have the opportunity of developing to the full extent of his capacity is not only an ideal; it is also, as the Economic Council of Canada has reported so compellingly, a means of providing for its people the material prosperity and cultural enrichment that lie within our grasp.

The Federal Government and Higher Education

The establishment of satisfactory federal-provincial arrangements relating to higher education is particularly difficult. This problem involves many other issues that must be considered in achieving satisfactory relationships within Confederation generally.

Education is, under our constitution, a matter of provincial jurisdiction. The federal government does not dispute this or wish in any way to do so. At the same time, education is obviously a matter of profound importance to the economic and social growth of the country as a whole. This is particularly true of higher education. Apart altogether from the general interest in fostering equality of opportunity for Canadians, wherever they may live or wherever they may be brought up, the federal government has specific and particular responsibilities to which higher education is relevant. While education itself is provincial, the federal government accepts primary responsibility for employment and economic activity generally in the country. We recognize that provincial governments share our concern in these matters and pursue these common aims in the conduct of their own affairs. It is, however, the responsibility of the federal government to devise

and apply national policies and measures that are necessary to ensure that the economy of Canada will continue to expand and will become increasingly productive, in order that there may be full employment and an increasing level of prosperity for all our citizens. The preparation of our young people for productive participation in the labour force of the country is a matter of vital concern to all Canadians. We have also to keep in mind that young people of a particular province do not necessarily receive their education and training in their home province, and that people, after graduation, do not necessarily live out their lives and take up employment in the province where they received their education. These facts affect the burden of costs that falls upon the different provinces.

Because of this broad interest in the adequacy of educational opportunity, the federal government is prepared to take action to help alleviate the financial difficulties that provinces may encounter in shouldering the burdens placed on them, especially by the increasing costs of an adequate standard of higher education. This does not mean that the federal government can or should impose on the provinces any views as to how much money should be spent for education or in what way it should be applied. Those are matters for provincial decision. The federal government wishes by its actions to recognize the needs and priorities of the provinces. It is for provincial governments to take the action that, within their fields of jurisdiction, they think most appropriate and desirable.

This latter point is of particular relevance to our conviction that the financing of universities and of other post-secondary institutions should be considered together. Under existing agreements, the federal government has borne 50 percent of the operating costs of much of post-secondary technical and vocational education. Although the need for further expansion of such institutions remains, there is a growing danger that federal cost-sharing in this field could distort the post-secondary educational structure. Under the present system, a province has a stronger incentive to establish and operate a post-secondary institution, that can qualify under the training agreements, than it would have to provide additional university facilities for which there is no shared-cost incentive.

The expiration of the training agreements provides an opportunity to remove this anomaly and to treat all post-secondary institutions alike. Technological institutes can be included with universities in determining the basis of the proposed new financial arrangements. As a consequence, the action of the federal government can be essentially neutral in its effect on the institutional structure of post-secondary education within any province.

Expiration of Technical and Vocational Training Agreements

Having said this, let me emphasize the importance of our past initiatives in the field of technical and vocational training. The technical and vocational training agreements

that expire next year have been the instruments for bringing large federal financial resources into play to assist the provinces, especially for the building of vocational high schools. There seems to be little public awareness that, during the five complete fiscal years of the program to last March 31st, approximately \$400 million was provided in federal contributions to the capital costs of vocational high schools. Another \$200 million of federal grants was provided for the construction of trade schools, institutes of technology and similar training facilities.

Five years ago, the building of more adequate facilities for technical and vocational training, especially at the high school level, was a priority need in the education systems of the provinces. In these circumstances there were strong desires for federal financial assistance, and much has been done, through the agreements, to help vitalize this area of education.

While continuing improvement is necessary, the rapid post-war growth in our population of secondary school age is now falling off. The emphasis of need is shifting. In any event, no one would contemplate that the federal government should become permanently involved, either directly or indirectly, in any form of secondary education which is the constitutional responsibility of the provinces. Furthermore, as provincial premiers and others have so often pointed out, any shared-cost program is almost certain to have some distorting effect, compared with the varying ways in which provinces would choose to arrange their priorities in the absence of federal financial incentives. Accordingly, we are not proposing that there should be new technical and vocational training agreements affecting the secondary school system. The existing agreements will lapse automatically next March 31st.

Nevertheless, we would not wish the change to be unnecessarily abrupt. Although the program will have been in existence for six years, differences in the educational structures and financial situations of the provinces have produced wide variations in the extent to which federal capital grants have been used. The agreements provide for a federal contribution of 75 percent of capital costs until a province has drawn grants equal to \$480 per capita of its 1961 population in the 15-19 age group. Last year, as part of our program to defer construction work, the federal government offered to continue this 75 percent contribution beyond 1967, to give all provinces a chance to catch up to the \$480 per capita level. The provinces agreed. We must therefore keep this offer open until March 31st, 1970.

Even this lengthy transitional arrangement, however, may not be completely fair in all cases because of the wide variations between provinces. Some provinces have found it necessary to concentrate on making up grave deficiencies in their trade school facilities, and in consequence have so far taken little advantage of the program to improve their high school facilities. We propose therefore to offer a further phase-out arrangement. On March 31st next we will strike a figure for the national average of contributions, per capita

of the population aged 15-19, made for vocational high schools. If a province reaches the \$480 per capita quota for capital grants of all kinds, but is still below the national per capita average in grants for high schools, we will be willing to make further contributions to vocational school construction costs at the 50 percent sharing rate. This offer will remain open for a further three years - that is, until March 31st, 1973 - for any province that does not reach the national average before that date.

The exact effect of this phase-out will, of course, depend on the distribution and size of provincial expenditures. It is estimated, however, that for the next three years federal capital grants will continue to the extent of an average of about \$70 million a year. For one year longer - that is, for 1970-71 - grants will continue at the much smaller but still appreciable rate of about \$35 million. During the final two years they will fall to modest levels.

The federal contribution to the operating costs of vocational high schools has been limited to about \$3 million a year and a phase-out hardly seems necessary. The grant will disappear next March 31st.

Federal Proposals

The federal government proposes to assist the provinces in financing the rising costs of post-secondary education - both operating and capital - by a special arrangement of fiscal transfers. The approach we are proposing rests on an awareness of the extraordinary financial requirements for higher education in the years ahead, together with a recognition of provincial jurisdiction over education. The arrangements proposed, therefore, are designed to take particular account of provincial financial needs for post-secondary education, but in a manner that manifestly exerts no influence on the structure and content of provincial programs for higher education and enables each provincial government to determine its own approach to post-secondary education generally.

In recognition of the fiscal needs of the provinces for post-secondary education, we would propose in effect to transfer to the provincial governments four percentage points of the personal income tax and one point of the corporation income tax. To make this tax transfer, the federal government will reduce its individual income tax by four percent of the basic tax and its corporation income tax by one percent of corporate profits, thus enabling the provinces to raise their taxes painlessly by corresponding amounts. The yield from these taxes would be equalized automatically to the national average yield under the general revenue equalization formula we have proposed. I feel bound to point out that the cost of this support for higher education must be carried by the taxpayers of Canada in one way or another - including the replacement of the revenue transferred.

We recognize that an equalized tax transfer meets a

different proportion of the expenditure needs of each of the individual provinces for post-secondary education. This is because of differences in the levels of educational expenditures across Canada, and because of differences in tax yields even after equalization to the national average. Thus, a straight transfer of tax points would result in an unequal federal contribution toward the expenditure needs of the different provinces in this field. Therefore, the federal government is prepared to make additional equalization payments - that is, we are prepared to pay special program equalization payments in addition to the "revenue equalization" payments under the general equalization formula.

Our plan would call for some measure of the expenditure needs of the several provinces in the field of post-secondary education, with the federal government giving an undertaking that its total fiscal transfers would equal a certain proportion of these expenditure needs. Thus, if the needs of a particular province are calculated to equal a certain amount, the federal government would determine whether the value of the taxes transferred to it fell below the stated proportion. If it did, the tax transfer would be supplemented first by the general revenue equalization payments, where applicable, and then by the program equalization payment which would bring the total up to the pre-determined proportion of expenditure needs. This is a quite new approach to federal assistance to the provinces, and one which will require a good deal of careful thought and co-operative effort between the federal and provincial governments. There may be alternative suggestions as to how we can reach the desired goal. The appropriate place to consider them as well as the problems involved in our plan would be the Tax Structure Committee.

We would suggest that the expenditure needs of the provinces in the field of higher education would best be measured by totalling the operating expenditures of the post-secondary institutions in each province - that is, the expenditures of universities, technical institutes and other post-secondary schools or colleges that arise from the training of students who have their senior matriculation. The federal government would be prepared to recommend to Parliament that the equalized tax transfer of four personal income tax points and one corporation income tax point be augmented by unconditional program equalization payments which would bring the total compensation up to 50 percent of the operating costs of post-secondary educational institutions in each province.

This fiscal transfer would be calculated in relation to operating costs in determining the amount, but would be regarded as being on account of both the operating and the capital expenditure needs of these educational bodies. We recognize that the capital costs of building and equipping universities and other institutes for higher education form a major part of the financial problem confronting the institutions and the provincial authorities. We have been unable, however, to get any reliable forecast of the magnitude of this part of the problem, nor to devise any equitable way of assisting with it that did not involve the federal authorities

sharing in details of matters under provincial jurisdiction. Consequently we are proposing to deal with the capital costs by including a substantial amount in respect of operating costs, believing that this will work out effectively and fairly in the end.

We recognize that this way of measuring expenditure needs may not suit several of the provinces. Consequently, we are prepared to use as an optional measure of expenditure need the flat figure of \$14 per capita, which is roughly equal to 50 percent of post-secondary operating expenditures over the country as a whole. This figure would be increased each year in proportion to the increase in post-secondary operating expenditures in Canada as a whole. Here, again, the federal government would be prepared to augment the equalized tax transfer by special program equalization payments which would bring the total compensation up to \$14 per capita in 1967-68, with this per capita figure being increased each year at the rate that post-secondary educational expenditures in Canada rise. Again, here, there may be alternative proposals from the provinces.

These arrangements would replace all of the present federal programs involving grants to or in respect of secondary and post-secondary education - the grants to universities, including the special arrangements with the Province of Quebec, and the operating and capital grants in respect of technical and vocational training. The proposal for phasing-out capital grants for technical and vocational institutions, to which reference was made earlier, is, of course, unaffected by these general arrangements.

I am attaching a table which shows the estimated value of these proposals to each province, using the \$14 per capita as the measure of the financial needs of all provinces in the field of post-secondary education. In the absence of data on the current operating expenditures of post-secondary educational institutions, it is not possible to forecast the value to the provinces of the other measure of provincial financial needs in this field, namely, 50 percent of post-secondary operating expenditures.

Several important features of our proposals will be evident from an inspection of the attached table. First, the cost to the federal treasury would rise in the first year by \$75 to \$100 million and in subsequent years there would be further substantial increases. Second, the use of university and other post-secondary operating expenditures as a measure of provincial expenditure needs in the field of education, will mean that the value of the federal financial transfers will rise as Canada's universities, colleges, and technical institutes expand. Third, every province would stand to gain materially from these arrangements. Fourth, the value of the equalization payments, under this new form of federal fiscal transfer to the provinces, increases the value of a straight tax transfer by \$61.5 million, \$21.7 million through the equalization of the personal and corporation income tax involved, and \$39.8 million through the program equalization payments.

Finally, I should like to note that these proposals more than meet the Bladen Commission recommendations as to the amount which the federal government should contribute in respect of university education. The request of the universities of Canada, arising from the Bladen Report, was that federal fiscal contributions should amount to 30 percent of university operating expenditures plus an annual contribution of \$5 per capita in respect of university capital expenditures. From the data currently available it seems that \$5 per capita is the equivalent of about 20 percent of university operating expenditures. What the Bladen Commission was recommending, then, was that federal contributions in respect of university education should be the equivalent of about 30 percent of the operating expenditures of universities, for operating purposes, and 20 percent of operating expenditures for capital purposes, except that the 20 percent in respect of capital expenditures would not rise as the operating expenditures of universities rose. The federal government's proposals are based upon 50 percent of post-secondary operating expenditures, with the provision that the whole amount will increase as the operating expenditures of universities and other post-secondary institutions rise.

These proposals are an improvement on the present arrangements. They are fully consistent with Canada's Constitution while meeting the claims of the provinces for greater financial resources to meet rising provincial expenditures, in particular those on education. The federal government's fiscal transfer is made unconditionally, but will assist the provinces to discharge their increased responsibilities in respect of post-secondary education. It will rise automatically as the needs increase.

The federal government's proposals also eliminate any distinction between university and post-secondary technical or vocational training; indeed they eliminate any bias, arising from federal fiscal contributions, in favour of any particular pattern of institutional development in any province. There will be some, of course, who would have preferred the federal government to make grants directly to the universities and technical institutes. However, constitutional and other objections have been raised to this procedure which has never in fact been applied uniformly. Moreover, the flow of federal funds directly to the universities has not altered and cannot alter the fact that virtually every additional dollar the universities get, under current financial arrangements, must come either from student fees or from provincial governments. The proposals for new arrangements, unlike the present arrangement, would provide for an automatic increase in the federal fiscal transfer to the provinces as university expenditures rise, thus enabling the provinces more adequately to discharge their responsibilities in respect of university and other post-secondary education.

As to the relationship between universities and provincial governments, our new proposals may have important implications for some institutions. This is not a matter in which the federal government can properly interfere, but we are confident of the ability of the universities and the

provinces to develop - as indeed, they are already doing - mutually satisfactory institutional arrangements. In our calculations, which form the basis of the federal fiscal transfer, we will include the operating expenditures of all the universities.

In devising these proposals, we have adhered to the underlying approach to federal-provincial relations outlined to the meeting in September of the Tax Structure Committee:

"We must somehow fashion machinery which will permit a strong Federal Government to accomplish the economic and social responsibilities which properly belong to it, but without impairing the fiscal freedom and responsibility of the provinces. We must on the other hand fashion machinery which will strengthen the ability of the provinces to provide the greatly expanded and improved public services which are expected of them, but without at the same time hobbling the Federal Government or forcing it to have different laws for different parts of Canada - differences which might have the effect of obscuring or weakening its proper role as a government which governs all Canadians and protects equally the interests of all of them".

There will, of course, be many technical problems to be overcome in implementing these proposals. I would hope that the federal and provincial governments would be able to work out together a definition of post-secondary operating expenditures. Under our proposal these expenditures are meant to include the instructional costs incurred in the education of students beyond the senior matriculation standard. It will be necessary to arrive at a definition of instructional costs and to resolve the difficulties in identifying those students who have completed their senior matriculation. Further, it will be necessary to integrate these proposals with the new fiscal arrangements that are being considered now by the Tax Structure Committee, and which we as Prime Ministers and Premiers will be discussing toward the end of this week. For example, there will be some adjustments in the tax abatements for the Province of Quebec, as well as a general increase in the level of abatements for other provinces. Technical problems will no doubt be discussed in the Tax Structure Committee.

Adult Training

The federal government recognizes that education is and must remain within provincial jurisdiction. Certain interpretations have been placed on the scope and meaning of the word "education" which in our view are not valid. Specifically, the federal government believes that the training and re-training of adults for participation in the labour force are well within the scope of federal jurisdiction. They are manifestations of the federal government's responsibility for national economic development. Once the normal process of

education for an individual has been completed and that individual is established in the labour force, measures of training thereafter to fit him to the constantly changing requirements of a rapidly changing technological world are not "education" in the constitutional sense. They are measures designed to ensure the maximum possibility of effective participation in production. They are measures to reduce unemployment; to increase the productivity and earnings of Canadian workers; and to maintain and improve the competitive position of Canada in relation to other countries. In short, the federal government believes that it has a constitutional and necessary role in the training and development of our adult labour force for economic growth and full employment.

There is a pressing need for greater impetus in adult training. As the Economic Council of Canada has observed, the training and re-training of existing members of the labour force has lagged behind the expansion of vocational secondary schools, and it will take decades to raise the level of skills in the total labour force if training is very largely limited to younger persons.

We are acutely aware of the employment difficulties of men in their forties and fifties who have little formal schooling and no advanced technical skills and are not in a position to respond to the opportunities of an increasingly urban and industrial society. We believe, moreover, that adult training and re-training will remain a continuing need, even for the new generation of Canadians who are benefitting from the expansion of secondary training. Knowledge is now accumulating so fast, technology is advancing so rapidly, occupations are changing so much, that in training - as in many other matters - we can expect to keep up only if we run faster and faster. We are going to have to recognize that it will be increasingly rare for people to leave school, or university, with all of the formal training they are going to need for their lifetimes. We must accept it as a perfectly normal part of working life that people should require periods of organized re-training in order to stay abreast of the rapidly changing needs and opportunities that technology now produces.

This is becoming well recognized. But our institutions and our programs have been slow to adjust to the problem. Many adults who are under-employed or unproductively employed do not understand the need for training or do not feel able to cope with it. Ways must be found of winning their acceptance of training and providing training that will effectively upgrade their skills.

The need is obvious. The first problem about adult training is to convert that need into an effective demand. How is training to be paid for? The worker who most needs it has a family to support. He cannot finance himself. Industry as a whole has the strongest possible interest in raising levels of skill. But this does not always come home to the individual company. The employer provides, of course, for the learning of a specific job, on the job. But general training improves the worker's capacity for employment in other plants besides

that of his present employer. The company that provides such training most effectively may well have the people who benefit attracted away. Training expenditures that would be highly economic for industry as a whole are therefore liable to be quite uneconomic for the individual company.

The role of government in this situation is clear. It has to act as, in effect, the purchaser of training for adults. It must make adequate training financially possible for the worker and the company. This is a role that the federal government must accept in order to discharge, in the conditions of today, its responsibility for promoting economic growth and full employment in Canada as a whole.

The federal government recognizes this responsibility. We propose to change the emphasis of our policy for training in a way that accords with the national economic priorities which are the inescapable concern of the federal government. That is to say, we propose to clarify our purposes and expand our activities in adult training, in place of our support for school building which has characterized the existing agreements but will now be phased-out.

The problems of adult training are very different, in scope and in nature, from the problems of educating youth. The shift of emphasis, therefore, involves proposals for a series of measures markedly different from the shared-cost programs operated under the present agreements.

An important step in the new direction was taken earlier this year in the Training Allowances Act. This involves our paying the full cost of a basic training allowance of \$35 a week. We also reimburse the provinces for 90 percent of the cost of additional allowances up to a maximum total allowance of \$90 a week. The practical effect is that the federal treasury is now committed to paying about 97 percent of all the sums expended in training allowances.

We propose, from April 1st next year, to carry this measure to its logical conclusion. The federal government will accept full responsibility for all allowances which are necessary in order that adults may take the full-time training required for employment. We will pay the allowances in full and directly to the people eligible for them.

In doing so, we of course recognize that certain safeguards, provided under the present system, must be maintained. We will ensure, in agreement with provincial governments, that training allowances are not out of line with local wage levels.

At present, in order to be eligible for training allowances, it is generally necessary to have been unemployed before beginning training and also to have been out of school for at least twelve months. The first restriction is neither desirable in principle nor meaningful in practice. It will be eliminated. The second restriction is necessary in order that adult training allowances should not become an indirect way of financing continuing education. Indeed, we think it

important that this distinction be strengthened. An adult, eligible for training allowances, will therefore be defined as someone who, for at least three years, has been out of the school system and attached to the labour force. In detail, it will be necessary to provide for some special groups, but the definitions will ensure that training allowances are paid only to people who must have a replacement of previous income in order to be able to undertake further training needed for employment.

It is not enough, however, to provide this income. The training has to be paid for. The federal government at present shares costs with the provinces, to the extent of 75 percent for the main program and 50 percent for others. This is clumsy in administration and has a good many distorting side effects. From next April 1st, we will be prepared to pay provinces in full for the costs of employment-oriented training provided to adults. In computing costs, we will be prepared to include an appropriate proportion of a long-term amortization of capital cost of the facilities in which the training is provided. This does not, of course, provide provinces with the capital needed to construct such facilities. The federal government will, however, be willing to make loans for this purpose, at a normal interest rate, to provinces which so wish. The amount of the loan, in respect of any building, will of course depend on the extent to which it is planned to provide courses for adults.

Provincial governments undoubtedly will play the principal part in providing adult training courses. There is also, however, a great deal of training that could be provided most effectively in industry. The incentive for the individual worker is often stronger, because he has continuity of employment and does not forego seniority and pension rights. In some cases, the training can also be provided more economically. We cannot, however, expect any great development of general training within industry, of the kind that is not specific to a particular job in a particular plant, unless the company is reimbursed for most of the cost. We will be prepared to pay 100 percent of the out-of-pocket costs of firms providing such training programs, including an appropriate proportion of the training allowances that would be available to the workers for training in public institutions.

This proposal does not include the kind of on-the-job training which any company has to give to new employees and which must be considered a necessary cost of doing business. There is, however, one special situation in which it will be appropriate to contribute to the costs of on-the-job as well as general training in industry. This is where existing employees are losing their present jobs through technological change. The cheapest course for the company may be to train new, younger workers for the new jobs. But it may be much more in the public interest that the displaced workers should be re-trained in the plant. Accordingly, where a company satisfies our manpower consultative service that the need arises from a major technological change, we will treat on-the-job re-training on the same terms as generalized training in industry.

We believe that this is an important and constructive initiative to help meet the human problems of automation. It should in time develop into a major reassurance to the increasing number of workers who can be adversely affected by technological progress.

Finally, I should mention that there may be a few cases in which appropriate training courses are provided neither by the province nor within industry, but by fee-charging institutions of one kind or another. Where this is the effective way to enable a person to become employable, in a job appropriate to his talents, we will be prepared to pay such fees. I should emphasize, however, that we will be concerned only with training for adults who will be active members of the labour force, training that is employment-oriented, and the kind of training that is provided in courses of not more than twelve months' duration.

This is a wide-ranging program, and provincial governments will no doubt wish to consider and discuss its implications. We believe that it offers an effective way of discharging the federal government's responsibility for the manpower development, necessary to full employment and economic growth. It does so by a clear definition of the federal role that should, we believe, end the confusion of policy and action that has sometimes resulted from the federal government's financial involvement in the exclusively provincial field of education.

The Minister of Manpower and Immigration will, of course, be eager to discuss this program with provincial governments during the present Conference and, no doubt, in more detail at subsequent meetings at the ministerial or official level.

Mutual Respect and Equality Within the Canadian Federation

The proposals of the federal government with regard to education as well as the fiscal proposals, outlined by the Minister of Finance on September 13th, are based squarely on the government's concept of the principles that should apply to the operation of our federation within our constitution. Among the six basic principles enunciated by the Minister I wish particularly to refer to the third:

"The fiscal arrangements should, through a system of equalization grants, enable each province to provide an adequate level of public services without resort to rates of taxation substantially higher than those of other provinces".

The proposals we have made, based on our appreciation of the needs imposed on the provinces by their responsibility for education, carry one stage further the principle underlying the concept of equalization. The provision of a basic "economic equality" for the provinces, together with equality of educational and employment opportunity for all Canadians is,

in my judgement, one of the most important and beneficial goals of our confederation. To help achieve it is one of the most vital services the federal government can provide to the people of our country.

If our federation is to operate successfully it must be based on full respect for the provincial fields of jurisdiction. It must also be based on a full respect for the federal fields. If "interference" is intolerable in the one direction, it is equally so in the other. If consultation is required on one side, it is required on both sides. It is our intention to work steadily and hopefully toward a situation in which a scrupulous respect by each level of government for the rights and obligations of the other will be productive, not of friction or of division, but of co-operation and cohesion.

There are bound to be differences of view in a federation as to precisely where the respective areas of jurisdiction begin and end. This has always been the case, everywhere. In relation to "education" in Canada it has been suggested that the provincial jurisdiction over it excludes any federal activity in the realm of cultural affairs. The federal government believes such a definition is not valid. The culture of Canadians, as of the citizens of any country, depends on many factors apart from the educational system. The federal government has long been active in the field of culture through the National Gallery, the Canada Council, the Canadian Broadcasting Corporation, the National Film Board, and other agencies. It cannot accept any proposition that would mean, in effect, that the sponsorship and assistance of symphony orchestras or the encouragement of the visual arts is "education". Nor can "education" be taken to mean that assistance for theatres in which the dramatic arts can be portrayed for the enjoyment of the Canadian people is a facet of the school system and therefore excluded from federal support. Education is one of a number of formative processes through which culture emerges. But culture as such should be of interest to every level of government and the monopoly of none.

Nor does the federal government agree that it is precluded from concerning itself with research by reason of the provincial responsibility for "education", or alternatively that it must limit its support according to subject matter in relation to areas of federal and provincial jurisdiction. In our view, research, as the means by which we expand the frontier of knowledge, is today one of the most important factors in the economic and social growth of any modern political society. The restriction of federal aid to research to subject matters that are within federal legislative jurisdiction would frustrate the purposes of the scientific spirit.

If this country is to have an active and vigorous research program which will redound to the advantage of all its citizens and add effectively to our fund of knowledge, governments at any level must feel free to sponsor and support research of any kind without being limited by conceivable legal classifications of its results or its end use. Failure by the federal government to play its full share in such a

national task could only mean that Canada's ability to take part in the undertakings of today which are shaping the world of tomorrow would be seriously impaired.

Finally, I wish to refer to views that have been expressed concerning the exercise of the federal spending power to assist Canadians in their personal acquisition of knowledge. The federal government believes that much of the argument over the spending power generally does not relate to constitutional law but to wise and desirable practice having regard for the spirit underlying our constitution. The argument also relates to the possibility of distortion of programs or policies of the provinces, within their areas of jurisdiction by reason of federal expenditures. However, the federal government does not agree that it is in any way contrary to the spirit, let alone to the law, of our constitution nor is it necessarily any threat to provincial policies with regard to education for it to make payments to Canadian citizens through scholarships or bursaries. These are simply to assist people either in carrying out research or in acquiring post-graduate knowledge in the fields of the arts, the sciences, or in the pursuit of certain specialized subjects such as language training or teaching, or merely through attendance as students at an institution of higher learning. The federal government has awarded scholarships of various kinds for many years to Canadians from every part of the country. We hope to continue to do so in co-operation with the provinces. Such payments to individuals for their personal advancement and improvement are, in our view, a part of the equalization of opportunity that is so central a feature of the federal purpose.

From what I have said it is clear that a common factor in the approach of the federal government to its role in our federal system in the areas to which I have referred and in its attitude toward the successful operation of our system is an emphasis on "equality". It applied to our proposals to ensure equal access to education and equal personal opportunity for all our citizens in the rapidly changing and highly technical economy we have developed. In the same realm of "equality", the federal government has a basic obligation within its constitutional jurisdiction to remove any differences of treatment that cause inequality between the people speaking the two languages constitutionally recognized in this country.

"Equality" can lend itself to differences of definition and interpretation, whether it is applied to areas of culture, of economics or of the law and the constitution. While there can be differences of definition and of judgement as to the extent to which there is inequality, it must be clear beyond doubt that, so far as the federal government is concerned, its objective is to see that not only is equality real within this country, but the sense of its reality is brought home with conviction and confidence to all our citizens everywhere. Only through action at all levels of government - and in the economic field through action outside the realm of government - can equality be made a living fact. If, through this Conference, through the arrangements for a fair and equal fiscal opportunity, through measures that will contribute to equality of access to education and economic opportunity, we

provide a new foundation on which the capacity for co-operation and the structure of a more general equality can be laid, we shall have contributed greatly to the fruitful development of a confederation that has stood severe tests through nearly a century and will, I believe, continue in the years ahead to provide significant advantages to all Canadian people, whatever their race, their origin, their language or their traditions.

ILLUSTRATION OF PROPOSED FISCAL TRANSFERS TO THE PROVINCES TO ASSIST IN MEETING
 RISING POST-SECONDARY EDUCATION OPERATING AND CAPITAL COSTS

Based on Projections for 1967-68
 (\$000)

Province	Fiscal Transfers to the Provinces				Grand Total: Tax Transfers and Equalization Payments Plus "Phase-Out" of Vocational Capital Grants (c)
	Value of 4 Points Individual Income Tax Equalized (a)	Value of 1 Point Corporate Income Tax Equalized (a)	Total Value of Transfers (Column 3) up to \$14 per Capita	Special Program Equalization to bring the Value of Tax Transfers (Column 3) up to \$14 per Capita	
	(1)	(2)	3 = (1+2)	(4)	(5)
	(1)	(2)	3 = (1+2)	(4)	(6)
Newfoundland	4,196	1,501	5,697	1,513	7,210
Prince Edward Island	904	323	1,227	327	1,554
Nova Scotia	6,256	2,238	8,494	2,258	10,752
New Brunswick	5,168	1,847	7,015	1,861	8,876
Quebec	47,756	17,077	64,833	17,221	82,054
Ontario	74,852	25,730	100,582	-	100,582
Manitoba	7,912	2,829	10,741	2,853	13,594
Saskatchewan	5,404	1,750	7,154	6,356	13,510
Alberta	11,236	4,230	15,466	5,492	20,958
British Columbia	18,172	6,630	24,802	1,882	26,684
T O T A L S	181,856	64,155	246,011	39,763	285,774(b)
					359,974

- NOTES:
- (a) The revenues accruing to the provinces from these additional tax abatements will be included automatically in the proposed general equalization formula. This formula provides for the equalization of all provincial revenues to the national average.
 - (b) Complete estimates of post-secondary operating expenditures are not available. However, 50% of such expenditures is thought to amount to a figure approaching \$300 million.
 - (c) These totals do not include certain savings that will accrue to each province due to the proposed Adult Training Program of the Department of Manpower and Immigration. The totals do include estimates of the amounts required in 1967-68 under the "phase-out" (over a few years) of the Technical and Vocational Training capital program as outlined in the Prime Minister's statement.

Present arrangements provide for university grants of \$5 per capita, and for the sharing of most provincial expenditures, both operating and capital, on technical and vocational training. The cost of these programs is estimated at \$270 million for 1966-67, excluding the amount attributable to adult training. The cost of these arrangements, if they were applicable in 1967-68, would be approximately the same, again excluding the amount attributable to adult training.

Opening Statement by
THE HONOURABLE D. JOHNSON
Prime Minister
of the Province of Quebec
at the
CONFERENCE ON FINANCING HIGHER EDUCATION
(Monday, October 24, 1966)

The Federal Government's brief calls for certain remarks which cannot, however, be very detailed, as the contents of the brief were only known at the last minute.

1. Post-secondary Education

The first question raised by this brief concerns the financing of higher education. It is recognized by the Quebec Government that there is a true advantage in simplifying the system of grants or of fiscal transfers for the education assistance programs which have been drawn up for a number of years by successive Federal Governments. A consolidation of that system which takes the form of a transfer of certain tax points is surely a more acceptable way of eliminating the confusion created by the past formulas and indicates in that respect that the Federal Government is coming back to the spirit of the constitution.

It is however unfortunate that the proposed formula was not discussed at the official level before being submitted to us, so that the Provincial Ministers could have been informed of its contents before. A rapid study of the brief shows that, as far as the Province of Quebec is concerned, the option which would enable us to receive, through tax points and financial adjustments, \$14 per capita, provides undoubtedly a certain monetary improvement in comparison with the present arrangements. However, again according to rapid calculations, the formula providing for the financing by the Federal Government of approximately 50% of the cost of higher education would be much more profitable. But the Federal Government knows, as we do, that Quebec cannot accept it, as it implies a right of interfering with the spending process and therefore with the administration of post-secondary educational institutions.

We can in no way accept without careful consideration a transfer of tax points and of financial compensation equal to \$14 per capita and we ask that the whole question be referred to the Standing Committee on economical and fiscal matters.

2. Adult Education

As far as adult education is concerned, we must take

into account two completely different considerations. Adult education is firstly part of an integrated educational system and, under these conditions, one cannot see according to what constitutional principle the Federal Government would want to take on any responsibility, whatever directly or indirectly.

But adult education has also an economical incidence which seems to be used to justify a Federal intervention in this field. We wish to emphasize that any manpower-training policy, whether it is concerned with the manpower that is coming into the labour force or with the manpower that is already in it, has and has always had direct incidence on the economy, whatever people, young or adult, were involved. All the modern educational systems recognize this basic relationship and they all develop in this sense in the perspective of continuing education; consequently, they re-define their function and extend it to all citizens according to their needs and according to the conditions in which they find themselves.

In fact, Quebec has for several years begun to take on its full responsibilities; in that respect its development plans for the educational system include not only a general accessibility to all levels of youth education, they also include for the same reason accessibility of all adults who need them to training programs which will allow them to adjust themselves or to be retrained in terms of the requirements of economic development on one hand and of the requirements of their active participation in social life on the other.

For Quebec, the principle of continuing education is absolutely fundamental. The stand taken by the Federal Government in the document it has just presented us contradicts this principle. It is entirely unacceptable to Quebec.

3. Research

Quebec's position remains the same with respect to university research which is part of the general structure of education. Education and research are indivisible at the university level. Under the terms of provincial jurisdiction in the education field it must be recognized that university research is also under provincial jurisdiction. This jurisdiction in the university research field must be achieved in two ways:

- a) by planning the research development at the university level in the province;
- b) by affecting available sums for research, taking into account the needs of education itself and the necessity of research as a factor of innovation and of growth within the university field.

However, the required planning in this field should not be achieved without a very close collaboration and

participation of the institutions involved.

4. Scholarship and culture

As to the cultural programs and distribution of scholarships, the Federal Government has already taken numerous initiatives the principle of which must be re-examined and which will have to be eliminated progressively. The Quebec Government wants to become the only responsible one in the cultural orientation of its population. This is the reason why we demand that any initiative in this field be first authorized by the Quebec Government before being enforced in our province. Quebec does not accept the specious distinction between "education" and "culture".

Conclusion

Beyond all the highly technical consideration in the Federal brief, we are impressed by the following: The Ottawa Government takes all kinds of precautions in its brief to persuade us that it wishes to leave the education field an exclusive provincial responsibility. At the same time, however, it cautiously reserves indirect means to enter again in this field. In short, the Federal Government, in face of the opposition of the provinces, and of Quebec in particular, is resolved to use no more the front door, but gets ready to come through four back doors: adult education, student aid, research and culture!

Opening Statement by
THE HONOURABLE R. L. STANFIELD
Premier of the Province of Nova Scotia
at the
CONFERENCE ON FINANCING HIGHER EDUCATION
(Monday, October 24, 1966)

In opening, I would like to refer to the first sentence of the Report of a Commission to the Association of Universities and Colleges of Canada, "The purpose of this Report is to help the people and the governments of Canada face up to the financial problems of university development over the next decade".

The Report of that Commission examines the problems and contains certain recommendations which, if implemented, will certainly improve the positions of the universities in Canada. However, the universities will have problems long after the decade has passed, unless at this time we develop policies which will meet the continuing needs of our universities and assure educational opportunities for our students who are qualified and who desire higher education.

There is always a temptation to calculate the amount of money that can be spared for any program and then to design a program within the limits established by financial means but surely we must face this problem of higher education and design a long-term program to solve the problem and reach certain objectives.

It may be necessary to assign priorities to certain parts of any such program and to delay other parts of the program by reason of financial limitations, but these financial limitations should not cause us to leave here with anything less than a satisfactory long-term program.

The needs of the universities have been clearly set out in the Report of the Bladen Commission and I do not propose in this statement to review that Report. Very briefly I would like to focus our attention on what I consider to be our principal objectives.

(1) Our universities will serve our young people and through them the whole nation only if they attract first-class faculty members. But universities are in competition with industry and business generally for the services of qualified personnel, and unless they are able to meet that competition, they will not obtain or will lose the services of men and women who can make a great contribution to the universities and their students.

(2) Our universities must have the physical facilities to house and serve an ever-increasing number of students.

(3) Our universities must expand their graduate facilities to provide advanced studies, whether in the sciences or arts or the humanities, necessary to ensure the fullest development of our human resources.

(4) Our universities must expand their professional schools so as to provide the professional personnel so necessary to the development of our nation.

What is the present situation in Nova Scotia? I believe that Nova Scotia's financial problems in higher education are common to all the Atlantic Provinces.

Faculty Salaries and Members

An examination of relevant statistical material will show that the universities in the Atlantic region have not been able to keep up with those in the rest of Canada, and it is obvious that the disparity arises from the financial inability of the region to support higher education at a rate comparable to the wealthier parts of Canada. This disparity is simply another indication of the financial inability of the Atlantic Provinces to provide a national level of services to its people without imposing a self-defeating and exorbitant level of taxation.

The most striking differences occur between the salaries paid by universities in the Atlantic Provinces without professional schools and the new universities in other parts of Canada offering similar academic programs.

At the rank of professor, there is a difference of more than \$3,000; at the rank of associate professor, almost \$2,000, and at the rank of assistant professor, approximately \$1,000.

For universities with professional schools, the situation is almost as serious. At the rank of professor, the difference is \$2,400; at the rank of associate professor, almost \$1,000.

All these comparisons are based on the academic year 1965-66, but it is unlikely that the gap will be narrowed sufficiently or closed without massive financial assistance to the universities in the Atlantic region.

It is estimated that the Atlantic universities will require 465 additional faculty members by 1970, and a further increase of 506 faculty members by 1975. These appear to be the minimum requirements, and do not include the additional requirements of the Teachers Colleges of Nova Scotia and New Brunswick, the Nova Scotia Agricultural College and Prince of Wales College. If these are included, the total required increase in faculty would be from 1300 to 1400.

This poses a great problem. The only solution is more post-graduate training in the area. Great stress must be placed by the universities in the Atlantic region on the

development of Masters work at universities in the region that are adequately staffed and that provide necessary library and laboratory facilities. Doctoral work at the same time must be accelerated.

Operating Costs

The greatest financial problem facing the Atlantic Universities is operating costs, of which faculty salaries are a part. In 1962-63, statistics show the per student cost for all Canadian universities as \$1,452, and for the Atlantic universities as \$1,107. Estimated costs for 1963-64 were \$1,597 for all of Canada, and \$1,285 for the Atlantic region. For Ontario the comparable cost per student for the academic year 1963-64 was \$2,062.

The lower expenditures per student in the Atlantic region tell their own story of lower faculty salaries, relatively inadequate physical facilities and comparative lack of necessary scientific equipment. The situation is becoming more critical as the operating costs of Canadian universities continue to rise.

The Economic Council of Canada forecasts the annual increase in the cost of universities and professional education for the period 1963-70 at approximately 16%. This percentage takes into account not only costs per student, but also the rapidly rising number of students. A conservative estimate places the increase per student at 7.5% per year. At this rate the per student cost for all Canada will reach \$2,650 in 1970-71, and \$3,806 in 1975-76.

If costs in the Atlantic region rise at only this percentage, the cost per student in 1970-71 will be \$2,132, and in 1975-76 will be \$3,062. But the significance and frightening fact is that the gap in expenditures between the Canadian average expenditure and the Atlantic region expenditure will have widened from approximately \$300 per student in 1963-64 to more than \$700 in 1975-76. We who live in the Atlantic Provinces do not claim to be so much more clever than other Canadians that we can provide as good a college education for that much less.

To simply hold our own and with no improvement in our situation, the indications are that the Atlantic region universities must expend \$2,350 per student in 1970, and \$3,500 per student in 1975. Let me repeat that this increase in expenditure per student will only enable us to maintain a relative position which should not exist now or in the future if we are to give the students attending Atlantic region universities equal educational opportunities. Any program, therefore, which provides assistance based on provincial population and which does not recognize regional differences in ability to provide the national standard of educational opportunity, will perpetuate and not solve the problems now existing.

It may be suggested that full equalization of provincial revenues to the national average would be a more satisfactory method of equalizing educational opportunity than a

specific program of aid to universities in the Atlantic Provinces. There has been no indication however that such full equalization is to be forthcoming. It is consequently necessary to emphasize the plight of universities in the Atlantic Provinces.

This is not simply a local or regional problem. The national interest requires that the abilities of all Canadians in all parts of Canada be fully developed. To the extent that Canada fails to develop natural ability in any part of our country we have failed to develop a Canadian resource.

It is imperative, of course, that each province do its full share in supporting higher education. In Nova Scotia, the Government is advised by a University Grants Committee chaired by a distinguished Canadian. Support from the Government of Nova Scotia has risen rapidly, but we find that we have to run hard to hold our own in comparison with the central and western Canadian provinces. We are not able to narrow the gap substantially unless we neglect other aspects of our educational program, or impose burdens our people cannot be expected to bear.

Capital Costs, 1966-75

In the submission to the Bladen Commission, the Association of Atlantic Universities furnished estimates of capital expenditures as submitted by the individual Atlantic universities. The submission stated that expenditures required might total \$300,000,000. The universities have since prepared detailed plans for the years 1966-70. They estimate their capital needs for this period at approximately \$179,000,000. Based on anticipated enrollment their capital needs for the years 1970-75 would be an additional amount between \$125,000,000 - 150,000,000. The capital requirements up to 1975 would therefore appear to exceed \$300,000,000.

It is obvious that the capital needs of the universities in the Atlantic region are far beyond the financial capabilities of the governments of the Atlantic Provinces, and that massive assistance for capital projects must be forthcoming from the Government of Canada if these universities are to fulfil their purpose and meet the educational needs of young Canadians residing in the Atlantic region.

The Association of Atlantic Universities suggests that grants from the Government of Canada for capital purposes should cover 50% of the costs of undergraduate facilities and at least 75% of the costs of facilities for graduate schools and the professional faculties of medicine and dentistry.

The Bladen Commission stated: "The level of capital expenditure in the Atlantic Provinces may have to be trebled and even quadrupled to enable them to reach the normal Canadian standard of university facilities".

I urge the Government of Canada to give financial recognition to the special operating and capital needs of universities in the Atlantic region.

Out-of-Province Students

The submission to the Government of Canada and the governments of the provinces by the Association of Universities and Colleges of Canada pointed out that most Canadian universities had a substantial number of out-of-province students and students from other countries. Certainly the movement of students from province to province is desirable. Certainly the enrollment in Canadian universities of foreign students enriches the university life.

The Association of Atlantic Universities also suggested that the Federal Government provide a supplementary grant for the education of such students according to a formula to be devised in consultation with the provinces and the universities. The supplementary grant was suggested, however, only on the very clear understanding that it would not reduce in any amount the sums required by their other recommendations. Up to the present time, the highest percentage of out-of-province students have been in the universities in Nova Scotia and New Brunswick. The number of out-of-province students in Nova Scotia universities has been the principal factor in leaving the universities of Nova Scotia with a lower per student grant from the Government of Canada than any other province.

Surely the movement of students from province to province makes a great contribution to national understanding and unity. The flow of foreign students into Canadian universities can make a great contribution to international understanding and enrich the lives of our students. We must design a program which will encourage rather than discourage the exchange of students as between provinces and as between Canada and other nations, but such a program should not impose a burden on the universities which provide the facilities. Surely this is a matter which should be of vital concern to the Government of Canada.

Student Aid

I suggest that we must devise a program of student aid consisting of loans, scholarships and bursaries.

The Government of Canada and the governments of the provinces must collaborate very closely on such a program. We should avoid, if possible, administrative complexities and uncertainties, and devise an arrangement which will ensure that the total funds available will give adequate support to the largest possible number of students.

The Atlantic Provinces have a twofold difficulty in providing adequate student aid. Because average per capita income is relatively low, a larger proportion of students need aid. And because average per capita income is relatively low, such aid is relatively difficult to provide.

Speaking generally of grants, there should be no attempt to divide the field of grants so that one level of government would take care of research and graduate studies,

while another would take care of undergraduate studies. It might appear like an easy solution to constitutional difficulties, but it would not provide a balanced system of support to our universities and might lead to the neglect of undergraduate teaching.

Finally, I believe that the future of the Atlantic region depends to a great extent on the development of the talents of our young people. With education personnel of high quality and in sufficient numbers, we can be sure that the Atlantic region will be developed to its full potential.

We are dealing with a resource which is common to all provinces, with a resource which, if developed, can benefit the whole nation.

Our objective must be to ensure an opportunity for higher education to all Canadians who meet the prerequisites. We may not have sufficient information before us at this meeting to achieve this goal, and it may be necessary to ask our officials to gather more information, but we should take whatever steps that are necessary to reach our objective.

In closing, I wish, on behalf of the Government of Nova Scotia, to express appreciation to the Government and people of Canada for the equalization payments Nova Scotia is receiving and for the assistance the federal government is now providing our universities. It is necessary, however, to emphasize the extent to which further assistance is required.

First Opening Statement by
THE HONOURABLE LOUIS J. ROBICHAUD
Premier of the Province of New Brunswick
at the
CONFERENCE ON FINANCING HIGHER EDUCATION
(Monday, October 24, 1966)

New Brunswick is not approaching a crisis in higher education; it is in the midst of one. In the past ten years, the population of university age has increased by over 40%. But because more and more students are going on to university from secondary schools, university enrolments have more than doubled.

The costs per student have grown even faster than the numbers. Operating costs in our largest university are six times what they were in 1956. It costs six times as much just to operate that university. At the same time, its campus has doubled in size. In addition, another university has been almost completely built; and a third is under construction.

The prospect for the next ten years is no different. The university students of 1976 are now in our elementary schools. They are there in such numbers, and the provision of high-quality education is such a priority matter with us, that we have had to revise our whole system of provincial finance to ensure that they will receive an educational opportunity equal to average Canadian standards. Thirty-three thousand more children will be of university age in ten years. As our program succeeds, a greater percentage will go on to university. We are not at the end of a difficult period. We are in the middle of one; a complex and demanding time as far as higher education is concerned.

The financial problems of an increasing student population, multiplied by even more rapidly increasing costs, are not unique to New Brunswick or the Atlantic area. What is unique is the problem of the enormous gap in salaries, qualifications and physical equipment.

Salaries in Atlantic universities are about 15% less than the Canadian median. As a direct consequence, the percentage of staff members with doctorates is similarly lower. We have less to spend on capital facilities. So we have proportionately fewer students in such fields as medicine and dentistry; our libraries buy proportionately fewer books. The rest of Canada has a problem in keeping up with the demand for a highly skilled, professional labour force. We have the additional problem of catching up with the rest of Canada.

This double-barreled problem of catching-up and then, keeping up, is not confined to the universities. As far as our Government is concerned, the needs of the universities must

be seen in the context of total educational needs in our Province and region. Education is not a matter of water-tight compartments, so that today we consider universities, while tomorrow we trouble ourselves with technical, secondary, or elementary schools.

There is no point in having ever more efficient universities, if the prior training of the students entering them is deficient. It is good to graduate engineers who will plan the technology of tomorrow. But we will still frustrate our growth if we do not also train the tradesmen to build the installation, and the technicians to operate them. Therefore, it is essential for the nation to understand that in our Province, and in the Atlantic region generally, all educational service faces the double problem of catching-up, and then keeping-up.

Fortunately for Canada, the responsibility for planning and operating the educational system in the several regions of the country was not split three or four ways; but was in fact assigned to one level of government - the Province. Unfortunately for Canadians, there are vast differences in the financial abilities of the provinces. I say that this is a matter of concern for all Canadians, because an under-educated, under-trained labour force is not just a problem for the Atlantic region, or the northern reaches of the Prairies, or eastern Quebec. It is a problem for all Canada. The long-run costs of slower growth cannot be isolated in their impact to the lagging regions of Canada. The consequences of under-development are not confined to a single Province. The social problems created by the under-educated and the under-trained cannot be barricaded away from the national society.

If we believe - as I am sure we do - that in Canada every child should receive an educational opportunity that will give full expression to his abilities, then the constitutional roles of federal and provincial governments in this matter are quite clear: - the federal government must exercise its fiscal powers to ensure that the Provinces will be able to carry out the educational responsibilities assigned them under the constitution. This must be done in such a way as to ensure sound national levels of educational service for the sake of effective national development.

The role of the federal government as the fiscal centre, the financial balance wheel of Confederation, has always been recognized. The federal government has done a great deal over the years to keep health, welfare, and education standards in the poorer provinces from falling even further behind. I hope and believe that, by the end of the week, it will have done a great deal more. Without equalization, we could not even keep the one or two paces behind the rest of Canada that we now manage. With better equalization we will close the gap. I mention this matter at this time because the Government of New Brunswick believes most strongly that we are often too prone to seize on the rather easy expedient of demanding that more and more tax powers and revenue sources be assigned from the federal government to provincial use. I affirm that nothing must be done to erode the strong central authority of the federal government in fiscal matters. Such national fiscal

pre-eminence is essential to our federal system. If changed economic patterns, and new forms of social program, place increasing burdens on certain levels of government, then we should begin to consider the political question of the re-assignment of constitutional responsibilities. It is not good enough to duck the long-term political issues by resorting to fiscal expedients that could, in the end, result in a quite disastrous weakening of the federal authority.

The federal government is responsible for the continued economic growth and social progress of the nation. More and more, such growth depends on scientific research, on a technically trained labour force and on labour mobility. A strong central government must have the powers and use the powers to carry out this role.

The universities, too, have great responsibilities. They are the sources and guardians of human knowledge. They must not only preserve and pass on the intellectual heritage of man; they must maintain the climate of free inquiry within which there can be growth of knowledge and the maturing of wisdom.

Three great - indeed, vital - areas of responsibility confront us at this Conference. First, the provincial responsibility under the constitution to educate and train individuals for life and work in a free society. Second, the federal responsibility to ensure that the Provinces can do this, and that the economic and social rewards are worth the training. And thirdly, the responsibility of the university to ensure that human knowledge and understanding increase, and are conveyed to succeeding generations in creative fashion.

None of these responsibilities is clear-cut. There is no obvious place where one ends and the other begins. Partnership and co-operation are essential.

If such partnership is to be something more than a pious sentiment shared by all, we need those structures that will make it a working force. The federal government could negotiate directly with the provinces to have its needs met. But, unless university faculties and administrations became involved in the process, it is possible that their deepest needs would only be met by chance. Ottawa could also contract directly with the universities for their requirements. But, unless the provinces can be involved, there would be no assurance that the over-all educational priorities of the Province are being met. There would be no assurance that university entrants would be of the quality desired. Clearly, some structure for partnership is required.

University administration, university faculty and Government must be brought together in a consultative and working relationship. This is necessary to ensure academic freedom in the face of increasing government financial involvement in higher education. It is also necessary to ensure that the taxpayers' dollars are responsibly spent; that programs of development fit within the over-all educational priority system of the Province.

Similarly we are anxious to achieve consultation and co-ordination of effort in the technical and vocational post-secondary fields. It is our conviction that we must relate educational services of all kinds to Provincial manpower requirements. In other words, we must see today's educational task in the fullest possible context if we are to carry out our constitutional responsibility successfully. A recent study has put the issue very well: "Education in the traditional sense has been concerned with the education of our youth. This must continue to be an important consideration. Moreover, it must now take on a new dimension. Adult education within an environment characterized by increasing social and technological flux, must assume the same significance as the formal education of our youth. In essence, adult education is the continual re-education of the adult worker". Perhaps some words of Barbara Ward may also serve to place the matter in its true economic context. She has written: "If, as modern economists reckon, more than half the increases in the productivity of the last century have come from better-trained minds, this massive effort of education, much of it under-pinned by tax money, must be counted one of the chief levers of general affluence".

The necessity for partnership in this field must, then, be obvious. The realities of our socio-economic situation require that we establish links among government, educators, industry and unions. Moreover, our provincial manpower concerns and programs must be co-ordinated with those of the national government.

By such processes, the Government of New Brunswick will act as the formal recipient of funds from the national government; co-ordinate objectives; establish priorities, and execute its constitutional responsibilities.

In our view, basic university grants, provided on something like the present basis but increased to more realistic levels, should be regarded as supplemental to the tuition fee of the student. This type of grant ensures that academic freedom will not suffer from the directing of government aid to the universities. A co-operative approach to the allocation of other national funds, in the matter that I have suggested, will ensure that the public will know how such funds are spent, and that the spending is related to total educational priorities.

We in New Brunswick are awaiting the Report of the Royal Commission on University Grants. That Commission has been asked to advise us on the best ways to achieve co-operation in goal-setting and the allocation of resources.

I am convinced that if federal and provincial governments and the administrations of our universities work together, we can achieve for all Canadians, within the framework of our constitution, what we hope to realize in New Brunswick: - an educational system in which every individual has an equal opportunity to develop his full potential.

Second Opening Statement by
THE HONOURABLE LOUIS J. ROBICHAUD
Premier of the Province of New Brunswick
at the
CONFERENCE OF FINANCING HIGHER EDUCATION
(Monday, October 24, 1966)

Mr. Prime Minister:

The position of the Government of New Brunswick with respect to the financing of higher education has been set out in a statement released last night.

However, I would say that we are pleased that the general approach of the Federal Government (as set out in the statement of the Prime Minister) goes a long way to meet our views and concerns. Specifically we are gratified that the Government of Canada:

(1) is recommending a strategy of aid that recognizes the constitutional role of the Province in the field of education;

(2) is proposing programs to ensure resources for the wide range of post-secondary university and technical training programs that are essential to achieve the continued economic and social progress of Canada, and its several regions.

While in general sympathy with the proposals, set out by the Prime Minister, the Government of New Brunswick feels that it is essential at this time that we point out certain qualifications to any complete acceptance of these proposals:

First, when reading the statement we were concerned that there shall be no rigid equation of "post-secondary" standing with "senior matriculation" standing. In our view this would result in situations that would be quite unacceptable to the Government of New Brunswick. It could mean, for example, that all first-year university costs would be outside the framework of the federal-provincial formula here proposed. Again, it could mean that the costs of technical institute programs would not be included in calculations under the formula, to the degree that students proceeding to such training centres had not previously achieved senior matriculation standing.

In line with the Prime Minister's statement that "there is a growing danger that federal cost-sharing in this field could distort the post-secondary educational structure", we feel the definition of post-secondary education should be defined as treated by, or in terms of, the educational system of the individual provinces. A rigid national equating of

post-secondary with the grade structure of another province would be quite unacceptable to our province. Our first qualification to acceptance, then, hinges on the inclusiveness of the post-secondary designation.

Second, we are concerned to know the range of costs that are to be included under the proposed formula.

It is our view that the proposed formula is not finally helpful or workable unless it is clear that the costs of providing plant and equipment are within the formula and not outside it.

Third, it is our view that the special needs of the Atlantic region must be met. In his statement Premier Stanfield clearly set forth the situation that confronts the universities of the Atlantic region - a lag in services and facilities that is in danger of widening in the years ahead. Despite current increases in per-student expenditures, we agree completely that the Atlantic Provinces do not have the resources to catch up to general Canadian levels of expenditure for higher education.

It is clear that the present proposal of the federal government will fail in its aims if this situation is not met. We have placed this matter before the Government of Canada, previous to this meeting. I would simply state that the acceptability of the present proposal depends upon some means being found to meet the urgent capital requirements of Atlantic universities.

Fourth, the Government of New Brunswick is anxious to share in discussions with the Federal Government and other provincial governments to achieve an effective, dynamic program of manpower training.

In this regard, we would state that present apprenticeship programs would have to be included within any further scheme of cost-sharing or fee-for-service program. Otherwise, it is possible that the Province would find that existing apprenticeship programs, and training programs, where living allowances are paid, would fall outside the cost-sharing formula.

Fifth, we share the concern expressed by other Provinces with regard to the proposed "three year rule". We feel that technical staff must find a more effective and satisfactory way of dealing with the matter.

We are in complete sympathy with the spirit and approach of the federal proposals placed before us today. But, as I have suggested, there are qualifications that we must advance; qualifications that make it impossible for us to express complete acceptance of the federal plan. You may be assured, however, that we stand ready to work out these problems, in conjunction with all other governments, so that the resulting program will be of maximum service to all Canada.

First Opening Statement by
THE HONOURABLE W. ROSS THATCHER
Premier of the Province of Saskatchewan
at the
CONFERENCE ON FINANCING HIGHER EDUCATION
(Monday, October 24, 1966)

TECHNICAL, VOCATIONAL AND HIGHER EDUCATION

No one questions today that there is a direct relationship between the economic, social and cultural development of a country, and the educational level of its people.

A staff study carried out by the Economic Council of Canada provides conclusive evidence that education is a "persuasive and basic element" contributing to the real earnings potential of people and thus of the whole economy.

The major implication of this study is that increasing efforts in the areas of education are a prerequisite to increasing the productive growth and living standards of people in Canada.

As a result, both the provincial and federal governments must expect that an increasing proportion of their financial resources will be committed to education.

Technical and Vocational Education

The economy of Saskatchewan is progressively broadening from an agricultural base to include much greater activity in resource, industrial and commercial development.

Commensurate with greater industrialization is a higher demand for a competent labour force with skills covering a wide range of occupations.

This fact, together with a shift in manpower from the rural areas to urban centres, has created a heavy demand for a greatly expanded vocational and technical training program.

What is the Present Situation?

The federal contribution equals 75 percent of the capital construction and equipment costs of vocational secondary schools, trade schools, and technical institutes.

This has encouraged school boards and the Saskatchewan

government to co-operate with the federal government in financing a total capital program of \$46 million, during the period 1962 to the present time.

Based on estimates of projects, which are in the planning stage, an additional \$50 million could be spent between now and March 31, 1970.

Federal Help Will Be Needed

Saskatchewan's allotment of the federal share of \$35 million, on a 75-25 percent basis, is committed in the current fiscal year. We urge the federal government to increase this allotment so that the provincial government's share of the capital program remains at 25 percent over the next three years.

Otherwise, the province and the school boards may be forced to stretch out their proposed capital expansion programs, and in the interim to restrict enrolment in vocational and technical training programs.

The Importance of Secondary Vocational Training

We draw to the attention of the federal government the fundamental significance of vocational training at the secondary level.

If vocational instruction is not provided at this level, a large percentage of students will leave with less than a high school education and without specialized skills. In time, measures required to correct this situation could prove very costly.

The federal and provincial governments would then be faced with the responsibility of providing educational upgrading courses, specialized technical and vocational training living allowances and travel grants.

Finances are Needed Now

The federal and provincial manpower programs will be more effectively and economically carried out if adequate financial incentives are given to school boards now. This will permit them to expand rapidly their vocational training programs at the secondary level.

Our proposal that the federal government extend its capital construction assistance at 75 percent will provide one important incentive to reach this goal.

Technical Operational Grants

But more significant is our proposal that the federal

government's grants for operational costs of secondary vocational schools be increased to 50 percent.

The present annual federal grant to the province of Saskatchewan is \$165,500 which represents less than 8 percent of total annual operating expenditures.

Our projections indicate an increase in the demand for enrolment in secondary vocational schools from 3,000 to 18,000 by March 31, 1970.

This could result in an increase in operating costs from \$2.1 million to \$12.6 million, or six times the present level.

Such a burden on provincial and local governments would be unbearable.

The alternative must be a sharing by the federal government of the cost of vocational training at the secondary level, to the same degree as is presently provided for vocational courses for adults.

Other Programs Must Be Continued

Continuance of the other programs under the existing agreement is essential if the provincial government is to continue to develop a comprehensive manpower-training program.

The estimated cost of the present level of training programs for adults is \$4 million.

By March 31, 1970, we estimate that the total costs of these programs will increase to \$14 million.

University Education

The financial crisis foreseen in technical and vocational education in the years ahead is even more acute at the university level.

As our population expands, there will be an increase of the number in the younger age categories. As a greater percentage of this age group enrolls in universities, demands for both capital and operating funds for our universities and federated colleges are burgeoning at an alarming rate.

Provincial Resources Strained

Although Saskatchewan's economy is rapidly expanding, it appears unlikely that our province can continue indefinitely to set aside from provincial revenues sufficient funds to meet the still more rapidly expanding requirements for the construction and operation of the University of Saskatchewan.

There is a danger that the increasing allocation of provincial funds for higher education could result in serious reductions of the funds available for other provincial programs.

At the same time, it is absolutely vital, if we are to sustain our rate of growth, that our university have an academic program, staff and facilities geared to produce and support a large body of competently trained, well-educated manpower.

Our government believes, therefore, that increased federal contributions are not only necessary but defensible.

The mobility of our university graduates makes them an integral part of the national labour force, rather than of the Saskatchewan labour force alone.

Analysis of Recent Requirements

Between 1959 and 1965, full-time enrolment at the University of Saskatchewan increased from 4,487 to 10,385 --- an increase of 131 percent in a six-year period.

Operating Costs

The total operating budget of the University of Saskatchewan in that six-year period has almost trebled, increasing from \$5.8 million in 1959 to \$16.4 million in 1965.

In 1959, the provincial government operating grant represented 47 percent of the university's total operating budget. In 1965, it represented 58 percent of the operating budget.

During the same period of time, the federal grant decreased from 20 percent of the operating budget to less than 11 percent.

In 1959, tuition fees financed 26 percent of the operating costs, but only 23 percent in 1965.

Capital Costs

The capital costs for expansion and construction have also spiralled.

The University's capital expenditure program in 1959 was \$2.8 million; by 1965 it had more than trebled to \$9.1 million.

The provincial government grant in 1959 was \$2.2 million; in 1965 it was \$7.5 million.

These Costs Affect Provincial Budgeting

It is also a fact that, even with the implementation of major new government programs since 1959, the financial demands of the University of Saskatchewan have claimed a greater proportion of the total provincial budget.

One reason for this increased provincial burden, of course, was to compensate for the diminishing significance of federal government assistance as a percentage of the University's total operating budget.

University Requirements: 1966-67

In the 1966-67 academic year, the estimated full-time enrolment at the University of Saskatchewan is 11,603, an increase of almost 12 percent above the past year.

Operating Costs

The estimated operating budget for the current year, excluding ancillary services, is \$20.9 million, an increase of 27 percent above last year.

This financing was achieved through the timely interim federal assistance of \$4.66 per capita, by an 11 percent increase in our government's grant from \$9.3 million to \$10.4 million, and an increase in tuition fees of roughly \$35 per student.

Thus, the sources of financial assistance in the 1966-67 operating budget now stand at: provincial government - 50 percent; federal government - 19 percent; tuition fees - 21 percent.

Capital Costs

The University this year has required a minimum total capital provincial assistance of \$13.3 million.

This amount, together with a carry-over of funds from last year, will enable the University to finance a total capital program of \$14.6 million, an increase of almost 90 percent over the previous year.

It now appears that 1966-67 will see total provincial government assistance -- both operating and capital -- in the order of \$23.7 million. This, we believe, is only a minimal program.

(It should be noted that we consider the redemption of debt and interest charges over time will be financed by public funds. For that reason, borrowings have been included in the calculation of total capital assistance, even though these are not regarded as cash or budgetary expenditures.)

Future Requirements

Due to a projected increase in that portion of the population between ages 18 and 24, as well as an increase in the percentage of this age group attending University, enrolment at the University of Saskatchewan will increase by 70 percent between now and 1971-72.

Operating Costs

In 1971-72 the University's operating budget will exceed \$44 million.

If the federal government grant remains at \$4.66 per capita, it will finance less than 10 percent.

At that time, under existing arrangements, the provincial operating grant could rise to a staggering total of \$30 million or 67 percent of the total operating costs.

Failure of the provincial government to meet this figure would inevitably result in major tuition increases or restriction of enrolment, neither of which is a desirable course of action.

Capital Costs

The estimated capital requirements for the next three years to March 31, 1970, will be almost \$60 million.

This peak period of capital development may be reduced somewhat in subsequent years.

However, unless federal government assistance is forthcoming, practically all of the capital program will have to be financed by the provincial government.

At present, total non-provincial government assistance in meeting capital costs amounts to less than 10 percent.

Because of the current inflationary trend, the provincial government has asked the University to stretch out its capital program as much as possible. This was also done in response to proposals by the federal government.

The University has informed our government that any further deferral of new projects will result in serious enrolment and program restrictions.

Other Needs in the Future

It must be kept in mind, that our projection of operating budget requirements in the years ahead arises chiefly from the pressures of an expanding population

determined to obtain higher education.

They do not take into account the introduction of new programs and major increases in graduate work. Students in graduate studies and sophisticated research work are inevitably more expensive than students in the arts and sciences.

A massive increase in graduate work and research will be necessary if we are to escape the charge of intellectual colonialism. It will be recalled that this was one of the pressures that gave rise to the establishment of the Bladen Royal Commission.

Neither do these projections take into account the increasing capital and operating costs of colleges federated to the University of Saskatchewan. Currently, these colleges comprise about nine percent of the province's university population.

Bladen Commission Supports These Views

The Bladen Commission confirms "the importance of developing to the full the intellectual resources of our people" and that expenditure on education is an investment likely to yield a high economic return.

The Commission also confirms the critical problem faced by provincial governments in the financing of operating and capital costs of universities and makes the points that increased federal government assistance is essential.

The specific recommendations of the Bladen Commission on the federal government's share of operating, capital, and research costs should be fully considered at this Conference.

When we discuss alternative methods and formula of federal government assistance, Saskatchewan is particularly interested in the weighting, given for out-of-province students, which has applied in determining the interim federal per capita grants to provinces for the current fiscal year.

What is the Federal Government's Role?

If the rationale for substantial federal support for vocational and technical education is sound, it follows that federal support for university education is both desirable and defensible.

Increased federal participation in this field can also be justified on the grounds that the mobility of university graduates makes them an integral part of the national labour force, thus making it unreasonable for provincial governments to assume an undue proportion of financial responsibility.

Long-Range Planning is Needed

Finally, we believe that long-range planning for higher education by both federal and provincial governments is absolutely essential.

As already outlined, the importance and magnitude of the problem would seem to require continuing attention of a nature that would provide for interprovincial co-ordination of efforts in order to make the greatest use of our intellectual resources.

Conclusion

The province of Saskatchewan gives the highest possible priority to education.

We believe that all governments in Canada must accord education this degree of priority.

If we do not, then we shall not increase our productivity, maintain our competitive position, or improve our living standards.

It is a fact that living standards are appreciably higher in the United States than in Canada.

The Economic Council of Canada estimates that one-third of the difference in per capita incomes between our countries is the result of the lower level of educational attainment in Canada.

If this problem is to be overcome, Saskatchewan believes, a major increase in federal government assistance will be required.

This assistance must be made available in meeting both operating and capital costs of technical and vocational education and university education.

Failure to do this will result, because of inadequate provincial revenues, in a serious restriction of the quality and educational level of our labour force.

This is a national problem -- a problem that the entire national can only solve by investing a greater proportion of its resources in education.

Second Opening Statement by
THE HONOURABLE W. ROSS THATCHER
Premier of the Province of Saskatchewan
at the
CONFERENCE ON FINANCING HIGHER EDUCATION
(Monday, October 24, 1966)

Saskatchewan had hoped for additional financial assistance.

While there is a phasing-out period, under the new agreements we shall lose 35 million in equalization payments, together with a projected 10 million increase.

We gained some help for Universities at the Conference. However, we lost very large sums when the federal government announced that in general, federal aid to technical school operating costs will be discontinued.

Thus our problems in financing higher education have been alleviated in no major way. This fact, without doubt, will limit capital expansion in the immediate future.

Nevertheless, I feel that keeping in mind its own awesome financial responsibilities, the federal government has made a genuine effort to help the provinces with their very real fiscal problems.

Statement by
THE HONOURABLE JEAN MARCHAND
Minister of Manpower and Immigration
at the
CONFERENCE ON FINANCING HIGHER EDUCATION
(Tuesday, October 25, 1966)
FEDERAL TRAINING PROGRAMS

1. We are determined to get out of shared-cost programs in education.
2. We agree, of course, that our involvement for the past six years has done some good. That is clear from your reluctance to have us withdraw. We have given a necessary shot-in-the-arm, particularly to building programs.
3. However, for us to be involved in the school system, in the name of technical and vocational training, inevitably introduces distortions. Your pain over our proposal to withdraw is an illustration of that. It isn't that our financial contributions to operating costs have so far been very large. But, increasingly, your decisions as to what to do are influenced by a natural desire to get as much as possible out of the programs of which we will pay 50%. Bluntly, your concern now shows why, in your interests and ours, it is essential that we withdraw now. Anyone can see that the pain it causes is nothing compared with what it would be if we went on for another six years, and then withdrew.
4. So, unless you are prepared to argue that we should have the permanent influence on your programs that shared-cost arrangements give us, I suggest that you must accept the principle of our withdrawal. Otherwise the level of government that doesn't have constitutional responsibility for education would more and more be raising the money for it and having an increasing indirect influence on the school system. That would not be healthy. It would not make any kind of sense. We are not going to do it.
5. Of course, there is room for argument about how we make this change. There are bound to be differences of view as to how we should time the phase-out in capital expenditures, or to what extent our future fiscal arrangements should take account of your expectations of continued cost-sharing. Those are points that we can discuss more fully. We can try to agree what is most equitable for all concerned, recognizing - for example - that provinces which have already made heavy use of the programs may have a different view from those that have not.

6. But these are points of detail. I hope we can discuss them without losing sight of the essential principle that the right thing for us both is that, with some reasonable transitional arrangements, we should withdraw.
7. I should point out that the transitional arrangements involve us in spending some \$275 millions in capital grants after the arrangements end next March 31. However, I appreciate that Departments of Education nowadays are accustomed to large figures and therefore you are not satisfied with the proposal.
8. Nevertheless, I am sure you will agree that, in thinking of the financial resources that the federal government should make available, you would not want us to be primarily concerned with the needs of the secondary school system. Those needs will go on increasing. But they will not increase in future at as fast a rate as the needs for post-secondary education and adult training.
9. It is to those greatly expanding future needs that we have geared our proposals. Again, there is, no doubt, room for disagreement about the "how" and the "how much" of our proposals, but surely there is no dispute on the approach.
10. Our post-secondary proposals are based on two principles. First, they should provide for escalation, because the needs are increasing so much. Our formula does that. Secondly, post-secondary technical education should get as good a deal as university education. We should not discriminate between the two. We should provide a comprehensive formula within which each province can structure its own post-secondary education system as it thinks best. This means that we should not distort the system by continuing shared-cost arrangements in the technical and vocational field. I wonder whether any provinces really disagree with that principle. Surely it is possible to agree on the principle, however different our views, as to the extent to which it is possible for the federal government to reduce its taxes in order to accommodate provincial needs.
11. Adult training is different in many ways from school and university education. Some comments yesterday seemed to be limited against the idea that any sharp line can be drawn between vocational or technical training and academic education. I agree. That is not the line we are drawing. Quite the contrary. It is because we do not think such a line is valid that we propose to stop the shared-cost programs that support vocational high schools but not other secondary education, that support technological institutes but not universities. We think that the school system and the institutions for higher education should be treated as a whole, without artificial distinctions between vocational and other education. Perhaps I might point out to Premiers of the Provinces that the contrary view was not taken by us; it was taken by the Ministers of Education who wanted us to maintain our present programs.
12. The distinction we do make is quite different. It is not

between kinds of education. It is a distinction between the needs of peoples -- between, on the one hand, students in the ordinary sense and, on the other hand, men and women who are or have been earning their living but who need further training or re-training for productive employment.

13. The basis of that distinction is, surely, obvious. First, there is a financial difference. The adult has been getting an income. He can't take training unless he is provided with some alternative income from public sources to support him and in many cases his dependents. The need is in this respect the same as the need for unemployment insurance. I think we would all agree that the amount should be appreciably larger and that training should not prejudice a man's future protection in the form of his rights to unemployment benefit. But the principle of an income support is the same. And so we regard the payment of training allowances as a federal responsibility just like unemployment insurance.
14. Secondly, adult training is different from school education because quite a lot of it can best be carried on not in a teaching institution but within industry. This plainly is a growing trend. It makes a great deal of sense. But we cannot expect industry to carry it very far, in training that a man can use not only with his present employers but with many others, unless government bears much of the cost.
15. Thirdly, adult training is most directly related to full employment and improved productivity. It is true, of course, that the quality of education also has an important influence on our economy. But it is a gradual influence, as the people who are now at school and college enter the labour force over the next sixteen years or so. The training provided to adults has a direct impact on employment and productivity this year and next. It therefore is of current, vital, direct concern to the federal government.
16. Obviously, I do not mean that we are the people to provide the training. Provincial governments and industry are both already in that business, and there is no reason for us to join them. But we do have the responsibility for seeing that provincial governments and industry have customers -- and that means we have to pay the customers' bills.
17. This is the responsibility we propose to assume. Instead of being involved 50% and 75% in a variety of technical and vocational education programs, we propose to leave the student to you and take 100% financial responsibility for the adult, for the person who has left school and earned his living but now needs re-training or further training.
18. Of course, while this is a clear enough principle, like everything else it involves in practice the drawing of some dividing lines. Obviously a youth who leaves school and starts a job today does not become tomorrow a candidate for adult training. We have to have a rule as to how long he

will need to have been in the labour force before his further training becomes our financial responsibility. We suggest a three-year rule, particularly from the point of view of training allowances. Otherwise you and we would both be under more pressure than we wish, I think, from students who would like incomes. That, I realize, does not affect Mr. Smallwood, who is paying students anyway; but I think it reflects the general situation in Canada. Again, we may argue about three years or two years or what you like, but surely there is no disagreement on principle.

19. Beside the three-year rule, or something of that nature, there is a second important limitation to our proposal. Because a man has been in the labour force for a while, that does not mean we should finance his university education. If he takes on an extended education course, he reverts to being a student. Our concern is with the kind of training that is essentially an interruption to employment, rarely for more than a year and often for a much shorter period. Moreover, it must be designed to create or improve a skill in a particular occupation. We recognize, of course, that improved general education - raising adults from, say, grade 6 equivalent to grade 10 equivalent - is often in itself a great aid to productive employment. But those programs are the special cases. The main need is for courses that train people for particular occupations, though of course some basic skill development, in mathematics or the like, may be an integral part of such a course.
20. It is, in short, occupational training for adults that we see as our particular responsibility. We are not interested in doing the teaching or even preparing the courses, though we will help in the latter if you wish. The training method is your concern and industry's. Our one concern is that the courses should be for the right occupations for the right people. Obviously, we wouldn't help employment by paying courses for barbers if there were already far too many barbers. Equally, it's no good giving a course in fishing to a man whose interest is in computer technology.
21. Accordingly, we as the purchaser of training, are going to be concerned with the purpose of the training. To discharge our responsibility for employment, it is we who have to say whether the public investment in training a man for one occupation, rather than another, makes economic sense, because of the employment trends in different occupations.
22. That, Mr. Chairman, is the limit of the responsibility we propose for ourselves. We will pay training allowances. We will pay the costs of occupational up-grading and re-training in industry. We will pay you 100% for adults for whom you will provide courses in occupations that we believe will be in future demand. We aren't going to try to change your educational systems. While we might in theory have to send some people to private institutions, we will do so only with your agreement if you don't have the particular facilities needed.
23. That is all. We don't want to interfere. We want to dis-

charge our responsibility. What I have described is what we are going to do. We believe it is what we ought to do, for full employment and economic progress.

24. Obviously, there will not be complete agreement with these ideas. But I can't imagine that there is really much difference in principle. The value will be to sort out what is now a very unsatisfactory and confused federal involvement and instead to give us the role for which the federal government is best suited. The advantages for you and for us are surely enough to outweigh some transitional problems. If we can't work those out, here or at other meetings, we won't be doing much of a job for the industry and workers of Canada.

Statement by
THE RIGHT HONOURABLE L. B. PEARSON
Prime Minister of Canada
at the
CONFERENCE ON FINANCING HIGHER EDUCATION
(Wednesday, October 26, 1966)

PHASE-OUT OF CAPITAL GRANTS FOR TRAINING

In the past two days my colleagues and I have paid careful attention to the views expressed by provincial delegations on the position which I put forward, on behalf of the Government of Canada, at the beginning of these meetings. I am bound to say that, while I have listened with an open mind, the comments expressed have not changed our basic view.

I believe that our proposals will serve the interests of higher education in Canada; that they make an appropriate transfer of financial resources to assist the provinces in discharging their constitutional responsibilities; that they properly express our responsibility and concern for manpower training; that they avoid the confusion which would result from continuing federal involvement in parts of the school system; and, finally, that these proposals are equitable in their impact on the inevitably different interests and viewpoints of the provinces.

At the same time, my colleagues and I have been impressed by one of the major points made on behalf of the provinces. It is that we should take more fully into account the expectations of the provinces that we would continue to make capital grants for the construction of vocational high schools, technological institutes, trade schools and other facilities for technical and vocational training.

The agreements under which these grants are made expire on 31st March, 1967. There already was an arrangement under which grants would have been continued, at the rate of 75 percent of costs, until all provinces had received the equivalent of \$480 per capita of their population in the relevant age group, 15-19 years. At the opening of the Conference I proposed a further transitional arrangement which would have meant that, in total, provinces would have received some \$273 millions in these capital grants after next March 31st.

However, the provinces felt strongly that this was not enough. The Minister of Manpower and Immigration, the Honourable Jean Marchand, therefore indicated to the Conference yesterday that we would be prepared to reconsider the transitional arrangements put forward on Monday for ending the

existing program.

We have decided to make additional capital grants to all provinces until they reach \$800 per capita of their population, aged 15-19. This means, for all provinces, that when they have exhausted their quota of \$480 per capita in grants at the 75 percent rate they will be able to utilize a further \$320 per capita in federal grants at the rate of 50 percent of costs.

I should make it plain that this is a transitional arrangement only. We are withdrawing from participation in the financing of the school system.

This revised transitional arrangement will mean that even the provinces that have already made most use of the program will now have substantial further grants.

For Canada, as a whole, some \$548 millions in capital grants will remain available after next March 31st. In other words, we are prepared to double the phase-out grants which I proposed at the beginning of the Conference. Provinces will be free to apply the grants, within the general purposes of the training program, when and how they wish.

The position of each province, under this revised arrangement, will be as follows:

	Estimates of grants used by 31 March 1967	Grants remaining to be used after 31 March 1967
	(\$ millions)	
Newfoundland	21.3	13.7
Prince Edward Island	2.7	4.4
Nova Scotia	11.1	40.3
New Brunswick	8.4	34.4
Quebec	123.0	251.0
Ontario	302.9	46.6
Manitoba	11.4	45.2
Saskatchewan	13.3	45.0
Alberta	58.6	20.6
British Columbia	44.9	45.2
Yukon and N.W.T.	1.2	1.2
Canada	598.9	547.6

Some provinces, which at present are far short of the \$800 ceiling, will not need to make immediate use of the additional grants available to them under this formula. Other provinces will take advantage of the additional grants next year. Accordingly, there will be some changes in the estimated effects next year of our proposals as a whole.

	Estimated total value, under re- vised arrange- ments, of tax transfers, equal- ization payments and phase-out of capital grants 1967-68	Estimated value for 1966-67 of programs which are replaced	Estimated net increase to provinces 1967-68 compared to 1966-67
	(\$ millions)		
Newfoundland	8.0	3.3	4.7
Prince Edward Island	2.4	0.8	1.6
Nova Scotia	16.7	9.2	7.5
New Brunswick	10.9	7.4	3.5
Quebec	127.0	97.2	29.8
Ontario	140.6	97.1	43.5
Manitoba	18.6	9.9	8.7
Saskatchewan	20.5	9.0	11.5
Alberta	28.0	14.3	13.7
British Columbia	34.7	21.8	12.9
Canada	407.4	270.0	137.4

Statement by
THE HONOURABLE D. JOHNSON
Prime Minister
of the Province of Quebec
at the
CONFERENCE ON FINANCING HIGHER EDUCATION
(Wednesday, October 26, 1966)

At the present stage of our deliberations, it is essential to clarify the problems we have been discussing for the past two days.

Firstly, the problem concerning the Federal contribution to the capital expenses for technical and vocational training. It seems necessary to separate that problem from the question of assistance, which the Federal Government intends to give to the Provinces, in view of their increasing obligations in the field of post-secondary education.

Thirdly, I will deal with the problem of adult education.

Technical and vocational training

The first problem concerns the Federal contribution to the capital expenses for technical and vocational training.

That question should be considered as a completely separate item.

This is a programme for which there was an explicit agreement. In 1961, the Federal Government signed an agreement with the Provinces whereby it undertook to pay 75% of the cost of construction for technical and vocational training. The original agreement, which was to apply until April 1, 1967, was extended, last year, to 1970.

The Province of Quebec is entitled to its share of the amounts provided for in that agreement, that is approximately \$224 million (\$480 per capita for people between the ages of 15 and 19 in 1961). We will claim that share, according to the arrangements made, before 1970, and eventually before 1973.

If the Federal Government decides to take into account the requests made by the Provinces during the Conference and thereby changes the position of the Provinces, by improving it, within the context of the present agreement,

the Province of Quebec assumes that it will receive the same benefits.

Post-secondary education

The Federal Government has suggested a new plan for assisting education, the object of which is twofold:

1. To replace the different plans for the provision of University grants and for the assistance of technical and vocational training through a fiscal and financial compensation which would enable the Federal Government to withdraw from that field and avoid any risk of the Federal Government, exercising undue influence on the education policy of each Province.

2. To enable the Provinces, by a net increase of their revenues, to meet their growing needs, especially in the field of post-secondary education.

We have already indicated at the beginning of the Conference that, without coming to a decision as to the proposed amount of \$14 per capita, the Province of Quebec supported the Federal proposal providing for the replacement of the present plans by a new unconditional fiscal and financial compensation. Therefore, we will not deal again with that matter.

As for the net increase of provincial revenues which the new plan is supposed to imply, - an improvement ranging from about \$90 million to \$100 million -, it is unfortunate that we have not been able to agree on its amount. However, certain Premiers have mentioned that it is difficult to consider this matter irrespective of the activities of the Tax Structure Committee. This is also the view of the Province of Quebec.

We therefore suggest that this question of the net transfer of resources, implied in the Federal proposal, be referred to the Tax Structure Committee for its consideration in the light of the total needs of the Provinces. In other words, we believe that the Tax Structure Committee should carry on its work as if the Federal proposal concerning the assistance to education involved no provision for the net increase of provincial revenues in relation to the present arrangements. It will always be possible to adjust the final results of the discussions of the Tax Structure Committee in order to make allowance, if necessary, for any agreement that might be reached concerning post-secondary education.

Adult education

As far as adult education is concerned, the Federal proposals are evidently designed to extend and to strengthen, by placing them again within the more general framework of a manpower policy, certain activities already provided for, under specific programmes, by the technical and vocational training

agreement which is now in force.

Since 1961, the Province of Quebec has participated in these specific plans for training as to trades and occupations (Programme 3), for training in co-operation with industry (Programme 4) and for training of the unemployed (Programme 5). I have already emphasized that the Province of Quebec has initiated, within the framework of these plans, certain original programmes and that today we are carrying out a systematic policy for the development of continuing education.

The principles on which the 1961 agreement is based clearly imply that the Federal Government recognizes the provincial jurisdiction in respect of manpower policy.

As for the substance of the training programme and the organization of courses, the exclusive jurisdiction of the Provinces is not questioned by this agreement. On Monday, I recalled Quebec's position regarding the exercise of this exclusive jurisdiction in all sectors and at all levels of our educational system including adult education.

We readily recognize that manpower policy and economic development are areas of co-operation between the Provincial and Federal Governments.

Furthermore, adult education, from now on, is and will increasingly become one of the keystones of economic and regional development, such as we are beginning to realize it in Quebec. It is also becoming the best means of ensuring that workers and citizens in general benefit from the advantages of a modern society.

In an industrial society, where the labour force may at any moment be obliged to change its occupation, one might say that adult education represents the social security of the future.

It is in this light that we considered the Federal proposals regarding adult education as they were presented yesterday morning (October 25) by the Central Government's representative, the Minister of Manpower and Immigration.

These proposals concern goals, the merits of which cannot be challenged from the point of view of the requirements of the economic development in Canada and in the various Provinces.

Certain features of these proposals do however raise serious problems, be it from the point of view of defining the clients, of determining the types of course to be organized, of financing the services or of financially assisting the adult students.

In redefining the purposes of the training programmes which will be developed, according to the needs of the labour force, we are entering new fields. That is why neither the Provinces nor the Federal Government are capable today of

measuring the scope of the operations to be undertaken in this regard.

As far as the development of the labour force itself is concerned, these operations entail a definition and an inventory of the actual needs that must be satisfied. They also entail, from the point of view of the educational systems, the development of training programmes and the organization of courses which must be set up to meet these needs.

At this point, let us also admit that no one is able to establish, if only very broadly, the financial implications of these operations. We are all obliged to admit it: we must expect an experimental period of a few years during which we should be able to concentrate on these various matters so as to resolve the problems consequent to the pursuit of the goals we are setting today.

What are the most favourable conditions under which we can constructively go through this necessary experimental period?

1) In this respect I suggest firstly that we agree, as proposed by the Federal Government, to extend and to consolidate the adult training programmes developed in conformity with the agreement on technical and vocational training.

2) I suggest furthermore that during an experimental period of a few years we profit from the administrative machinery and services that we have been obliged to set up so as to carry on with the operations begun in the field of adult training.

From the sole point of view of immediate efficiency it would seem to me to be quite unrealistic to abandon these instruments of work that are now available to the Provinces for the administration of the adult education services.

We could therefore extend and consolidate the programmes in operation by maintaining essentially the present instruments for defining the programmes to be developed and for selecting the students, as well as the conditions under which these courses are financed and the students are awarded allowances.

It is under such conditions and in such a context that the Federal proposal of taking on the entire responsibility of financing adult education has the most chances of being really effective during the experimental period I mentioned. It is under such conditions that Quebec is ready to co-operate in this enterprise.

Statement by
THE HONOURABLE M. SHARP
Minister of Finance
of the
Government of Canada
to the
FEDERAL-PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE
(Wednesday, October 26, 1966)

1. At our last meeting in September, I presented certain proposals to you within the context of a general approach based upon certain principles and objectives which the Government of Canada felt should govern our future arrangements. I put the objectives in these words:

"We must somehow fashion machinery which will permit a strong federal government to accomplish the economic and social responsibilities which properly belong to it, but without impairing the fiscal freedom and responsibility of the provinces. We must on the other hand fashion machinery which will strengthen the ability of the provinces to provide the greatly expanded and improved public services which are expected of them, but without at the same time hobbling the federal government or forcing it to have different laws for different parts of Canada."

These objectives underlie the proposals which have been placed before the provinces, in the areas of tax sharing, or the use of tax fields, the financing of higher education, shared-cost programs, and equalization of revenues. I would like to summarize these proposals, in order that the Tax Structure Committee might review them in their entirety, having in mind both the broad federal-provincial goals they are designed to achieve, and their fiscal effects on both levels of government.

Use of Tax Fields

2. The central question in federal-provincial fiscal negotiations has always been tax sharing - more accurately, the use of tax fields by the federal, provincial and municipal governments. I advanced the view in September, on behalf of the federal government, that so long as the provinces had access to sufficient tax fields, and so long as provincial revenues were equalized fairly and automatically, the provinces should impose their own taxes for the purpose of financing their own programs. I said this for two reasons. First, it is important to preserve the principle which holds that if a

government wants to spend it must be prepared to tax. Secondly, the federal government cannot accept as a general doctrine that it has a responsibility to finance rising provincial expenditures or assume provincial deficits, whatever the expenditures may be or however the deficits may have been incurred. It is only when the federal government acknowledges that certain provincial programmes or expenditures have a higher priority than competing federal priorities, that the government is warranted in asking Parliament to impose taxes to contribute toward meeting their costs.

Financing Higher Education

3. This is the case now, with respect to the rising costs of education. We acknowledge the priority of education and we accept the argument of the provinces that their total expenditures are rising at an abnormal pace largely because of the rising costs of higher education. It was for this reason that the Prime Minister proposed to make a substantial fiscal transfer to the provinces, in the form of a tax transfer - four percentage points of personal income tax and one percent of corporate profits - supplemented by equalization grants, to bring the total fiscal transfer up to \$14 per capita or 50 percent of post-secondary education operating costs. This fiscal transfer is designed to replace the present system of university grants and technical and vocational training grants, both operating and capital, subject to a "phase-out" of the present capital grants.

4. The Federal Government's proposal will cost the federal treasury next year somewhere in the neighbourhood of \$137 million more than our present programmes are estimated to be costing this year as indicated in the Prime Minister's statement. This is a substantial additional contribution to higher education in Canada. Over and above the fiscal effect of this offer, several important principles will be achieved. First, federal fiscal assistance is being made available in a way that recognizes higher education as the most dynamic element in public expenditures today: the federal contribution will grow as expenditures on higher education rise. Secondly, the fiscal transfer is made unconditionally to the provinces, thus ensuring their freedom to develop the institutions and emphasize the kinds of education which will best suit their needs. Thirdly, the proposals provide for the first time for the explicit supplementation of revenue equalization payments with equalization based on expenditure needs. We recognize that there are still a number of technical problems to be settled to ensure a smooth operation of the new approach, but we are satisfied it is the approach we should follow.

5. I will not add to what the Prime Minister said concerning the new federal Adult Training Program. It represents a major step forward, as a policy designed to stimulate productivity and employment in Canada, and as a measure which will strengthen the ability of the federal government to discharge its economic policy responsibilities. I perhaps will be forgiven for noting that it will also relieve the provincial treasuries though we cannot determine now how much this will be.

It will also add to the increase in our expenditures.

Shared-Cost Programs

6. The proposals we placed before you concerning shared-cost programs are consistent with this new approach to the financing of higher education, and with the general principles by which we are being guided in federal-provincial relations. Our plan, it will be recalled, was designed to enable the provinces ultimately to assume full responsibility for continuing and well-established shared-cost programs - Hospital Insurance, the Canada Assistance Plan and the continuing portion of the Health Grants. This will be applicable to Medicare once it is well established. The provinces would receive immediately a new form of compensation in place of the shared-cost grants, consisting of a tax transfer involving 17 points of the individual income tax, the payment of revenue equalization grants which would bring the value of the tax transfer in the poorer provinces up to the national average tax yield, and the payment of a "special program equalization grant" which would bring each province's annual compensation up to the amount to which it was entitled under the shared-cost agreements involved - a measure, in a sense, of expenditure needs in these fields.

7. In 1970 the provinces would be relieved of all of the conditions in these shared-cost programs, if they chose, and the programs equalization payment would from then on be escalated independently of program costs, at about the same rate as the revenue equalization payments. At the same time special measures would be introduced for the purpose of preserving the portability of benefits under these plans, and of extending program developments. This goal would similarly be achieved by our proposal to continue to offer short-term grants for research and developmental projects in the health and welfare field.

8. The similarity of this proposal to the federal proposal concerning the financing of higher education will be evident, I am sure. In both cases federal fiscal transfers are in respect of expenditure programs to which the federal government attaches a very high priority. This is what warranted federal fiscal transfers to the provinces. In both cases the fiscal transfers include both revenue equalization and equalization based on program costs. And, taken together, these proposals lead in the direction of uniform federal laws across Canada.

9. Completing the federal proposals concerning shared-cost programs, I said that we were as anxious to preserve the strength of the federal government in the field of economic policy as we are to respect the autonomy of the provinces in the field of education, and to provide for their full authority in established and continuing social measures. I indicated, therefore, that the Government of Canada would continue to use shared-cost programs where they could effectively serve to stimulate economic growth and development.

Equalization

10. Turning now to the equalization of revenues, it will be evident that, while we do not accept the view that the federal government has a responsibility to ensure that all provinces have adequate fiscal resources, without regard to the expenditures they undertake or the tax measures they impose, we do agree that the federal government should enable each province to provide an adequate level of public services without having to resort to rates of taxation substantially higher than those of other provinces. I said that we had sought a means to achieve this end as objectively and equitably as possible. We concluded that we could come as close as is presently possible to this objective by adopting a formula which would take into account all provincial revenues, and which would bring the revenue yield in all provinces up to the national average yield. This is achieved by applying average provincial tax rates to a comprehensive index of fiscal capacity in each province, and determining whether the resulting revenue yield is below the national average. If it is, the federal government makes up the difference. This approach would constitute a fundamental reform in our equalization arrangements. It would give us a formula which is more objective and more responsive to provincial needs, because it includes all revenues rather than an arbitrarily selected number of them, and because payments would grow automatically as provincial responsibilities and revenues grow.

We have considered carefully the several provincial proposals with regard to the equalization formula, but have come to the considered conclusion that the one we have proposed is the soundest way of meeting the objectives I have mentioned. I do not suggest that we have the final answer; we should seek further refinements over the next five-year period. I am satisfied that our proposal is the best which can be formulated at this time.

11. We recognize, as we did in our proposals concerning the financing of higher education, that major changes in approach and in method lead to difficult transitional problems. These we have sought to meet, in our equalization formula, by providing that any province which lost equalization under the new formula would be allowed a generous interval during which to adjust to the loss. After further consideration of the representations of certain provinces, we have concluded that we should adopt an additional transitional arrangement to meet the particular problems encountered by Prince Edward Island. Under our proposals, any province which now receives an Atlantic Provinces Adjustment Grant will be assured an increase in its payment equal to the amount of its 1966 Atlantic Provinces Adjustment Grant. For example, Prince Edward Island will be assured an increase of \$3.5 million.

Revenue Stabilization

12. I want to mention finally one other important proposal in our total fiscal package. The new equalization formula provides that equalization for a particular province will

rise automatically if its economic circumstances declined relative to the rest of the country. However, this would not meet the problem of a general decline in provincial revenues. Therefore, as I indicated in September, we are offering to pay stabilization grants to any province whose revenues in any year, at constant tax rates, fall below the previous year's level by more than a specified percentage.

Having consulted informally with the provinces during the past few weeks, we have concluded that the appropriate level of the guarantee would be 95% of the previous year's net general revenues, again at constant tax rates. This level, we think, will offer a sufficient guarantee to enable provinces to harmonize their fiscal actions with those of the federal government in time of recession, and to improve their borrowing position in the market, without getting the federal government involved with small revenue fluctuations. We will be prepared to review this figure, of course, in the light of experience.

A Comprehensive Approach

13. I have reviewed the federal government's proposals in this rather comprehensive way for the purpose of presenting in perspective our general approach to federal-provincial relations. We hope it will contribute to a dynamic federalism, in tune with the needs of the future.

14. I recognize that many provincial delegates will argue that there should be further fiscal transfers by the federal government to the provinces. I feel constrained to point out, however, that these proposals will provide more than \$300 million, additional to the provinces in 1967-68 in respect of equalization and fiscal transfers to education, over what they are getting this year. This is a substantial sum.

15. I am proposing that the Tax Collection Agreements which we will be offering be entered into for two years only. During this interval we will have an opportunity to discuss the nation's tax structure, before arriving at final decisions on tax measures. In the meantime, we would propose to abate federal individual income taxes by 28 points in all provinces, and an additional 17 points for those provinces other than Quebec who accept our proposal in respect of shared-cost programs. Special discussions will be required with Quebec concerning the tax abatements under the Established Programs Act. In addition, we would propose to abate the corporation income tax by 10 percent in all provinces. We will thus have taken a major step toward the goals I outlined on behalf of the federal government on September 14, 1966.

Statement by
THE HONOURABLE JOHN P. ROBARTS
Prime Minister of the Province of Ontario
TO THE FEDERAL-PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE
(Wednesday, October 26, 1966)

At the meeting of the Tax Structure Committee on September 14, I indicated the view that the Government of Ontario has taken towards the work of the Tax Structure Committee. We have considered throughout, in our studies and our meetings, that we must achieve a more effective and equitable matching of sources of revenue to governmental expenditure at the federal, provincial, and municipal levels. Our thinking has not changed.

Our intent has not been to erode the power of the federal government nor to revise the powers and authority of the federal and provincial governments under the constitution. Our intent has been to re-organize our federal-provincial fiscal relations in order that all governments might discharge their responsibilities with adequate financial resources.

At the time of the first meeting of the Tax Structure Committee on October 13, 1964, the Minister of Finance of that day said that the work of the Committee was to find a balance between fiscal requirements and the fiscal capacity of the provinces - including their municipalities - and the federal government. The prime objective of the study would be to devise arrangements for closing the gap between the fiscal requirements and the fiscal capacities of all eleven governments.

This declaration of purpose represented fully the spirit in which all governments agreed to participate in the work of the Tax Structure Committee. This is hardly compatible with the current federal proposition that, if the provinces are faced with deficits, they should go out and raise their own taxes independently.

The major tangible work of the Tax Structure Committee is the detailed forecasts of trends of government revenue and expenditure. This work has provided unequivocal evidence that the present tax fields are mal-distributed and that a major redistribution in favour of the provinces must now be carried out. The forecasts show that, while the federal government will show a substantial budgetary surplus by 1971-72, the combined provincial-municipal deficit will increase every year during the same period.

We believe that the projections of the Tax Structure Committee must be placed before the people of Canada with two objectives in view. First, that they may realize that an

extensive redistribution from the federal to the combined provincial-municipal account is required and that this must be done in a manner which is economically sound and financially manageable. Second, that the people will understand the extent to which all levels of government must combine to establish priorities and control their demands on the taxpayer. We must also not forget that the municipal taxpayer contributes to the federal surplus to which I have referred. The cost of the essential municipal services which he requires is getting beyond his ability to pay and he must have financial aid. To provide the necessary assistance to him, Ontario needs more money.

The fact that the federal government will move into a surplus position while the forecasts of combined provincial-municipal figures reveal an increasingly large deficit reinforces the danger that the federal government will introduce programs which the provinces cannot afford. Although we have all agreed this week upon the absolute priority of education, the proposals for federal financial assistance for education placed before us still fall far short of meeting our requirements. And yet, the introduction of medicare as originally proposed for July 1, 1967, would have made it necessary for Ontario to finance, in addition to the \$70 million which we are paying for OMSIP, approximately \$88 million to meet the requirements of the federal plan. This is the equivalent of 5 points of the personal income tax. Whereas we agree with the idea of universal public medicare and are in sympathy with the federal government's proposals, this is a matter of priority, timing, and raising of the money by taxes or premiums.

We do not believe that proper financial support for the provinces need imply weak federal government, unable to provide effective economic, monetary, and fiscal policies. While exact percentages of the total tax field necessary for control must be a matter of judgement and opinion, we are prepared to accept the proposition that the federal government should retain not less than 40% of the personal income tax to ensure that control. In regard to corporate income tax, we believe even a higher percentage is necessary and would be prepared to accept retention by the federal government of at least two thirds of the field.

The immediate focus, then, must be on tax-sharing. Earlier this year, the Government of Ontario introduced extensive tax increases in order to meet the expanding needs of its people. However, we first require a re-allocation of the extent to which the different levels of government have access to the various tax fields. At the same time, we believe that it is unwise to follow the federal government's basic principle that each government should set rates without regard to the aggregate.

Certainly, there must be an immediate transfer of financial resources to the provinces. The appropriate size of the transfer and the area of taxation which should be abated are questions which have been discussed by the Continuing Committee. Taking into account both the historical levels of

debt which have been financed by all levels of government and the relative tax efforts of different jurisdictions, we believe that an abatement of five points of the personal income tax, or equivalent, in 1967-68, followed by an additional three points in 1968-69, would represent an equitable sharing of the total government deficit in the years immediately ahead. These amounts, of course, are over and above the proposals made in the educational fields.

When I say "or equivalent", I mean that this net transfer does not have to occur in the personal income tax although this is where we would prefer it. It could be arrived at, for example, by an agreement to pay half the cost of university construction.

If this is accomplished effectively, we would support the federal government's principle of establishing a uniform fiscal approach to all provinces with respect to shared-cost programs. Starting in 1969, we would be willing to consider taking over the three major shared-cost programs in exchange for 17 points of personal income tax.

We say 1969 because we believe that only a two-year agreement is appropriate at this time. In the interval we will need to absorb the recommendations of the Carter Commission and the (Ontario) Smith Committee. Such considerations should include a thorough exploration of the indirect tax field and the possibilities of provincial participation in that field. More important, we must establish the ground rules by which we wish our Canadian federation to develop in the future. If we can meet the present requirements for financial redistribution, then we shall be able to concentrate on the broader and basic questions of re-shaping the Canadian federation prior to entering into more binding arrangements.

Statement by
THE HONOURABLE D. JOHNSON
Prime Minister of the Province of Quebec
to the
FEDERAL-PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE
(Wednesday, October 26, 1966)

The main question on the agenda of this meeting concerns the net transfer of tax resources.

1. Projections of Revenues and Expenditures

The Committee has prepared projections of revenues and expenditures which already indicate that the provinces and the municipalities will have to face a deficit which, in 1971-72, will be three times that of the Federal Government. This in itself indicates a very serious imbalance in the sharing of the effective fields of taxation in Canada.

During the past month, experts of all governments prepared a revision of the projections of the Tax Structure Committee to allow for the recent accelerated growth rate of the Canadian economy and for certain modifications in the spending programs, for instance, the postponement of medicare.

On the basis of a 6% annual growth rate in the Gross National Product, between 1967 and 1972, we note that the Federal Government's revised projections indicate a small, but rapidly growing, surplus at the beginning of the period, while the provincial deficit, which is far in excess of one billion dollars at the beginning of the period, will double in five years.

On the basis of a 7% annual growth rate of the national product, the Federal Government's surplus at the end of the period would exceed \$700 million, while the provinces' deficit would still be clearly in excess of \$2 billion.

In brief, by assuming several different possibilities as to the growth of the Canadian economy, obviously the results may vary, but the same conclusion always arises: there is an intolerable imbalance in the distribution of the effective fields of taxation between the two levels of government.

2. Loans

This imbalance is far more serious than it appears at first sight, because it involves a similar imbalance in the **government's** loan needs for other than budgetary purposes.

Thus, for example, several provincial governments guarantee the debts of their power companies or borrow on their behalf. Now, the demand for power in Canada is doubling every ten years. In this respect, the provinces find themselves in the same position as was the Federal Government at the time the railroads were built. Besides, within a few years we shall be engaged in nuclear plant construction programs involving a Canadian process which, compared to other nuclear processes, requires a large investment per kilowatt.

However that may be, it is noteworthy that for the past few years the direct and guaranteed debt of the provincial and municipal governments has been increasing much more rapidly than that of the Federal Government. Indeed, from 1958 to the middle of 1966, the current federal debt has increased by less than 25% (approximately \$3.8 billion) whereas the provincial and municipal debt has increased by \$9.3 billion, that is, it has increased more than twofold. It now exceeds \$18 billion while the Federal Government's debt was slightly more than \$20 billion in the middle of the present year.

During the same period the provinces and municipalities have greatly increased their taxes. They obtained fiscal and financial transfers from the central government. Nevertheless, they have not succeeded in avoiding the very large increase of indebtedness which I have briefly outlined.

3. Results of the Status Quo

If no agreement is reached on a new distribution of the taxation fields for the forthcoming years, the provinces will be faced with the necessity to resort to considerable tax increases, while at the same time not being able to avoid to any extent their having to rely more and more on the financial market.

The Federal Government, on the contrary, would have increasing budgetary surpluses, while proportionately its borrowing needs would generally be rather moderate.

It has often been contended, for some time now, that total public expenditures are increasing too rapidly in Canada. This increase is due to two different phenomena. On the one hand, the cost of some existing programs such as education and health is increasing rapidly and, on the other, governments are setting up new expenditure programs. For some time now the federal government, which is regularly threatened with having to show a surplus, has devised numerous new expenditure programs or, as in the case of its wage policy, has granted increases which probably would not have been so high if its finances had been more on the deficit side.

If a redistribution of powers of taxation does not occur, or if it remains only marginal, the Federal Government will be able to continue planning new programs, whereas the provincial governments, confronted with considerable tax increases and with limitations imposed upon them by the financial markets, will be forced to limit themselves to their

present programs. There is even a possibility that they might have to reduce them or to spread them over a longer period of years.

A redistribution of the powers of taxation is probably the only means of reducing the progression of public expenses in Canada and, in any case, it is the only means of enabling the provinces to fulfil their essential duties without having recourse to undue tax hikes and without dangerously clogging the financial markets which are available to them.

4. New Sharing

This is why it would seem necessary to us to consider a transfer of fiscal resources which would include, during the first year, the return to the provinces of sources of taxation equivalent to about \$150 million and increasing gradually to \$1 billion by the end of that period. Such a transfer will not enable the provinces to balance their budgets. The forecast deficit, assuming an annual increase of 6% in the GNP, would be about \$1.2 billion, whereas the federal government's forecast deficit, under the same assumption, would be about \$800 million.

Some may say that this Federal Government deficit will have to be met by increases in taxation by the central government. This argument, which we have heard on many occasions, is debatable. The Federal Government must balance this deficit in the same manner we do, i.e., by raising its taxes, by increasing its borrowings, or by cutting down its expenditures. If raising taxes is as distressing for the central government as it is for all provincial governments, increasing its loans is, under the present circumstances, far easier. As regards the reduction of expenditures, we are dealing with priorities which the central government must itself establish, but about which we cannot help but have certain opinions. The Federal Government is especially proud of having set up in Canada, in a very short period of years, one of the most advanced social security systems in the world. There is no doubt that without its intervention the provinces would not have been able to proceed as far, nor as rapidly, not because they did not wish to do so, but for the simple reason that after the war the major part of the various fields of taxation were taken up by the Federal Government.

However, the time has come to draw the conclusions of this policy. If the level of public expenditures in Canada is too high, we must necessarily consider decreasing expenditures in other fields, such as national defence.

Once again, I would be ill-advised to be too definite on such matters. But, we can ask that, for the sake of balancing public finances in this country, better logic be applied.

It might be argued that a transfer of fiscal resources to the provinces will incite them to embark on new expenditure programs. To a point, this may be so: the provin-

cial governments are not administrative branches of the Federal Government, and therefore, they must establish their own policies. However, their financial situation over the next few years will be such that the greater part of the transfer will necessarily be directed toward reducing their rate of borrowing on the market. The Federal Government, because of its special position in relation to the central bank, is not affected to the same extent as are the provinces by the discipline laid down by the financial markets.

The Government of Quebec attaches the greatest importance to the transfer of fiscal resources. I do hope that this matter will be discussed during this Conference, without involving for the time being the transfers suggested by the Federal Government at the Conference on higher education. We do not know the exact amounts of the permanent transfers involved in the federal proposal and it is evident that for some length of time these amounts will not be known by either the Federal Government or ourselves. Of course, when these amounts have been determined, we will have to adapt accordingly the net fiscal transfer as determined by the Tax Structure Committee.

Statement by
THE HONOURABLE G. I. SMITH
Minister of Finance and Economics
of the
Province of Nova Scotia
to the
FEDERAL-PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE
(Wednesday, October 26, 1966)

1. At the Federal-Provincial Conference of April 1964, the Prime Minister expressed the view that in the past piece-meal consideration had been given to broad problems of federal-provincial relationships. Although ad hoc solutions had been found to points of immediate difficulty, it appeared to the Prime Minister essential that greater technical and philosophical studies be executed in this field.

2. The text of the Prime Minister's remarks is as follows:

"I think that our discussions have shown one thing, above all, with unquestionable clarity: We have not been getting to the roots of our problems. Our uncertainties take varying shapes - from those of Premier Smallwood, to those of the two central provinces and, I may say, of Canada - but we have in common a real uncertainty as to the nature of contemporary federal-provincial relationships within Confederation.

We all know that the answer to this problem will determine our survival, will govern our future, as a federal state extending from coast to coast. We all know also that we will not find an answer through the kind of piece-meal consideration we have been giving to it. At our recent meetings we have been, I think, fairly successful in finding ad hoc solutions to points of immediate difficulty. As a group, we have been reasonably adept at partial solutions and finding political and financial expedients.

That is useful and essential. But it is not enough. We have to go deeper. The question is how.

In these matters, there are two kinds of depth. One is technical. The other is, as Mr. Smallwood said yesterday, philosophical -

or political in the broadest sense.

After reflecting on our discussions yesterday, I want to make suggestions under both these heads.

First, as to greater technical examination in depth. The federal government would like to invite all provincial governments who so wish to enter into detailed negotiations with us as to the terms under which contracting-out from existing shared programs of a permanent nature, involving fairly regular annual expenditures, might be arranged. I think that terms of reference for such discussions can be constructed without too much difficulty from the points of similarity between what I said yesterday and what was said by various provinces.

It should be clear that the discussions between the federal government and any one provincial government cannot be final and definitive. The resulting proposals will be of importance to all provinces and will have to be brought back to a general federal-provincial conference. But I think that it is by detailed discussions that we can make further progress in a way that may prove satisfactory to us all.

So much for my first suggestion as to how we proceed in depth: that is, by technical discussions.

To move to political or philosophical depth is more difficult. But, unless I very much mistake the spirit of our discussions, this has to be done. My suggestion is this: we as a conference should appoint a committee consisting of one Minister from each provincial government and, say, two or three from the government of Canada. We should charge that committee, which would have to have full-time experts, to review the nature and extent of federal and provincial taxes in relation to the financial responsibilities which now have to be carried by both federal and provincial governments.

We would insist that this tax structure committee, as we might call it, would have to be an active committee. It must produce an interim report to be delivered to us, as the Premiers' conference, before the end of the year. It should be further instructed to review this interim report in the light of our comments and of the reports of the various Royal Commissions and other enquiries into

taxation which are under way at present. By a reasonably early date next year - within, I would hope, about 12 months from now - we would expect a definitive report.

I think that in such a period we could carry out, if we gave the matter sufficient priority, an enquiry that would be comprehensive in character and could be vitally important in its comprehensive results.

This would be no ordinary committee. The enquiry will require wisdom and expert knowledge. It will also require devotion to the ideal of a strong federal government and strong provincial governments, working together for the realization of a prosperous and united Confederation. I suggest to you that it is a major task which should be undertaken without delay. If this conference so desires, it could order this enquiry to be undertaken at once."

3. In October, 1964, the Federal-Provincial Conference decided that the Terms of Reference of this Committee are to study and to report on:

- (1) "Trends to be expected during 1967-72 in public expenditures by the federal government, the provinces and the municipalities, taking into account the broad priorities likely to be accorded by governments to expenditures on major programs that will compete for available funds;
- (2) The problems involved in financing these expenditures and their relationship to the economic circumstances to be expected, the probable levels of costs of public services and facilities, and the prospective levels of government debt;
- (3) The general policy to be followed in respect of shared-cost programs during the period 1967-72;
- (4) The tax fields that should be used exclusively by the federal government and by the provinces and municipalities, and the fields in which joint occupancy is desirable;
- (5) The arrangements to be made in respect of jointly occupied tax fields;
- (6) The relation of equalization grants to the fiscal requirements and fiscal capacities of the provinces, and the best equalization arrangements for the period 1967-72.

- (7) Future intergovernmental liaison on fiscal and economic matters;
- (8) Other related matters."

4. As the result of our examination of various arguments concerning equalization, it is respectfully submitted by Nova Scotia that the Total Income Method provides the best means for determining fiscal capacity of our provinces. Our reasoning is contained in the Nova Scotia Submission to the Tax Structure Committee Meeting of September 14 and 15 and evidence submitted since that time has not altered our view.

5. At the last meeting of this Committee in September, it appeared that the Federal Government preferred that the Tax Indicator Method be used to measure fiscal capacity. In applying this method, the Federal Government does not achieve the measurement of fiscal capacity of each province because of the exclusion of all consideration of municipal revenues and responsibilities.

6. It is clear from the remarks of the Prime Minister and from the Terms of Reference quoted above that this Committee is to concern itself with the principles which should govern the establishment of a new equalization formula. The Federal Minister of Finance told us at the last Committee meeting that, indeed, principles had governed Federal considerations, with one exception. That exception was the exclusion of all reference to municipal revenues and responsibilities. Surely we should decide all questions regarding a formula on grounds of principle. Let us now fix our goal in equalization and keep it clearly before us.

7. If the Federal Government is surprised at the magnitude of the sums resulting from equalization calculations, even in its own proposals, this only serves to bring into focus for the Federal Government the degree of disparity in fiscal capacity between the different regions of Canada.

8. Indeed, this disparity in fiscal capacity is easily discernible. It may be clearly seen in an examination of the per capita personal income in the provinces.

9. As mentioned in D.B.S. Bulletin Number 13-201, the 1965 average income per capita, for example, in Nova Scotia was \$1,483, while the Canadian average was \$1,988.

10. In the industrial composite group, as determined from D.B.S. Bulletin Number 72-002, 1965 average weekly wages and salaries were \$73 for Nova Scotia and \$91 for Canada. Projected for 52 weeks, the annual figures would be \$3,818 for Nova Scotia and \$4,733 for Canada.

11. These are examples of the differential which exists and which creates the wide differences in fiscal capacity as between provinces. And it is this differential which Nova Scotia submits must be considered. We feel that the goal of this Committee is to determine an equalization formula which will assure for each province sufficient resources to provide

the people of that province with a national average standard of services without imposing upon them a burden of taxation which is greater than the national average.

12. In designing such a formula, "the best formula", it is hard to understand how, in principle and practice, municipal revenues and responsibilities can be excluded from our considerations. Are not municipal revenues and responsibilities directly related to a vital part of our national services? The answer is self-evident. Indeed, this was expressly recognized in the Terms of Reference of the Committee, in the work of the Committee and by all concerned with the preparation of the projections, up to this point.

13. Equalization amounts as calculated according to the present formula, and the Federal proposal, together with the result of including municipal revenues and responsibilities are appended.

14. The Federal proposal has excluded, on pragmatic grounds and not on grounds of principle, any consideration of municipal revenues. If, then, the Federal Government Tax Indicator or Representative Tax Method is accepted, it must be recognized that this will result in equalization payments falling far short of the amount which would result from inclusion of municipal and provincial revenues.

15. The proposed Federal payments will have to be increased by more than 50% to result in true equalization even on the basis of the Tax Indicator Method which the Federal Government prefers to use as the method of calculating equalization. This is because the Federal proposal omits municipal revenues and responsibilities.

16. This Committee has been charged with the responsibility of recommending "the best equalization arrangements". We believe it is not our duty as a Committee to decide what total sum should or should not be transferred by way of equalization to the provinces. The Federal Government must be the judge with respect to this point. It is our duty to recommend the principle which should be followed. If the Federal Government finds that it cannot afford the money fully to implement that principle now, the amount payable can be scaled down for the time being, but the full implementation of the principle should be the long-term goal.

17. This would be in accord with the Prime Minister's remarks: "At our recent meetings we have been, I think, fairly successful in finding ad hoc solutions to points of immediate difficulty. As a group, we have been reasonably adept at partial solutions and finding political and financial expedients. That is useful and essential. But it is not enough. We have to go deeper. The question is how."

18. We wish to question the relevancy of a comment the Federal Minister of Finance made in his submission to the Tax Structure Committee Meeting of September 14, in paragraph 23. He says that there is a larger population in regions of Quebec where the average income is less than 80% of the national

average than there is in the four Atlantic Provinces combined. If it were relevant, it would be quite true to say that there are regions of the Atlantic Provinces where the average income is much less than one-half the national average. We are constrained to observe that this should not form part of our deliberations. We are not dealing with regions of a province or of the country. Rather, we are concerned with whole provinces and their respective fiscal capacities as provinces.

19. Parliament provided for the Atlantic Provinces Adjustment Grants because it recognized that the fiscal capacity of the Atlantic Provinces was well below the national average and had been for a long time. The grants were meant to compensate in part for this and to help these provinces to provide a standard of public services for their people more nearly in line with those in the rest of Canada.

20. Even if now an equalization method is adopted which will provide these provinces with full equalization to whatever standard might be adopted, it will be a long while before they can, in fact, catch up with the rest of the country. Their long standing deficiency in fiscal capacity has forced them to fall further and further behind. It will take many years of full equalization before they can reach the level of the national average. Full equalization, by itself, though it will put them in a position to expend for public services a per capita amount which approaches more nearly what others can expend, will not make it possible for them to close the gap which has developed over so many years of deficiency.

21. It is, therefore, submitted that even if a method of equalization is adopted which takes full account of every element of fiscal capacity, those grants should be continued for many years until the gap is closed.

22. If the method of equalization adopted does not equalize the deficiency existing in every element of fiscal capacity, then the need to continue these grants is even greater - and indeed compelling. In such case not only will those provinces be unable to make up for the deficiencies of the past, they will fall further behind with each passing year.

23. Nova Scotia has received, with gratitude, equalization and other payments. We wish once again to express our sincere appreciation for these to non-receiving provinces and to the Federal Government.

24. We subscribe to the aims the Prime Minister set forth for the Tax Structure Committee in his April 1964 address when he said: "This would be no ordinary committee. The enquiry will require wisdom and expert knowledge. It will also require devotion to the ideal of a strong federal government and strong provincial governments, working together for the realization of a prosperous and united Confederation."

25. It is Nova Scotia's contention that full equalization can reinforce our national foundations and do much to ensure a prosperous and united Confederation.

ESTIMATED EQUALIZATION PAYMENTS TO PROVINCES 1966-67

	Present Arrangements (1)	Federal Proposal	Plus Inclusion Municipal Revenues (4)	Total
	\$000,000	\$000,000	\$000,000	\$000,000
Newfoundland	\$37.2	\$59.8	\$32.2	\$92.0
Prince Edward Island	10.6	10.8	7.6	18.4
Nova Scotia	50.2	69.0	42.1	111.1
New Brunswick	44.6	60.3	39.0	99.3
Quebec	149.5	235.3	114.0	349.3
Ontario	-	-	-	-
Manitoba	27.5	29.1	3.4	32.5
Saskatchewan	33.2	-8.5 (2)	23.4	14.9
Federal special proposal	-	27.2 (2)	-	-
Alberta	-	-	-	-
British Columbia	-	-	-	-
T O T A L	\$352.8	\$491.5 (3)	\$261.7	\$717.5

NOTES: (1) Includes Atlantic Provinces Adjustment Grants.

(2) The Federal proposal if applied to Saskatchewan would result in no equalization for that province in 1966-67. Ottawa has prepared a special proposal for Saskatchewan which gives them \$27.2 million in 1966-67, reducing over a period of five years it is assumed, to zero.

(3) Includes Federal special proposal for Saskatchewan of \$27.2 million. Does not include -\$8.5 million.

(4) Calculated in accordance with Nova Scotia's recommendations.

Statement by
THE HONOURABLE L. G. DESBRISAY
Minister of Finance and Industry
of the
Province of New Brunswick
to the
FEDERAL-PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE
(Wednesday, October 26, 1966)

Mr. Chairman:

The position of the Government of New Brunswick with regard to your basic proposals was made clear at the September meeting of the Tax Structure Committee. However, two new proposals were made this morning and I believe they deserve comment.

First, the 95 percent revenue stabilization proposal will assure all provinces of the funds necessary to provide essential public services in the event of economic recession. Further it ensures that, should drastic federal fiscal policies be necessary, provincial governments need not move to offset their effects. Stabilization, like insurance, is something we all like to have but hope never to use. Mr. Sharp's proposal is the most generous and comprehensive insurance ever included in a tax-sharing agreement. As such we welcome it.

Similarly, the minimum guarantee of an increase in equalization as large as the present Atlantic Provinces Adjustment Grant is a feature we welcome while hoping we need not take advantage of it. It does, however, recognize the special problems of small-scale operations, and as it benefits our sister Province of Prince Edward Island we welcome it.

Statement by
THE HONOURABLE DUFF ROBLIN
Premier of the Province of Manitoba
to the
FEDERAL-PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE
(Wednesday, October 26, 1966)

In Manitoba's view, the purposes of the federal-provincial Tax Structure Committee were:

- (a) to arrive at mutually agreed forecasts of the costs accruing to the federal government on the one hand and the provincial-municipal **governments** on the other with respect to financing current programs;
- (b) to establish a rationale for the sharing of jointly occupied tax fields.

The magnitude of the respective positions of the federal government and the provincial governments and their municipalities is now clear and should be conveyed to the public.

The findings of the Tax Structure Committee as now revised by the federal government show that generally the federal government budget is in balance or in considerable surplus over the next five years. The provinces and municipalities on the other hand are facing very large deficits. The single most important cause of the growing provincial and municipal deficits is the cost of education which is rising by hundreds of millions of dollars each year.

This state of affairs must be related to the fact that education is the number one priority of the nation even though it remains a provincial responsibility.

Monday's and Tuesday's discussions and the federal proposals for assistance to higher education have contributed little to the solution of this, the nation's number one growing financial problem.

These facts establish the base for further tax sharing in the major income and corporation profits tax fields.

It is clear from the forecasts of federal and provincial budgetary positions that the present provincial requests for a better tax-sharing portion are not a "raid" on an embattled federal treasury but are based on the actual interest and needs of the nation as a whole.

Indeed it is clear that the national government's take from the great and fastest growing tax fields leaves it

with a growing annual surplus while the provinces and their municipalities face heavy and growing deficits.

The provinces have the constitutional responsibility for education and other social services which have the highest rate of cost acceleration. Given their smaller tax bases, many provinces are faced with expenditures which exceed their respective capacities to produce adequate revenues.

Manitoba understands very well that provincial needs must be fitted into the structure of Canada as a whole. The federal government must be able to exercise effectively its power to discharge its functions as the national government. This is true for fiscal affairs as for other areas. We believe that our proposals for the solution of provincial fiscal problems are fully compatible with the over-riding national interest.

It is with these considerations in mind that Manitoba is asking the federal government to help the provinces achieve sufficient fiscal strength to discharge their constitutional responsibilities for the benefit of all Canada. If this is not done, the country may be facing a return to the tax-jungle of the 1930's with un-coordinated fiscal effort among the country's major taxing authorities.

The province asks the federal government to recognize that the priorities before the nation as defined by the Economic Council of Canada relate most directly to provincial constitutional responsibilities. Uppermost of these priorities is the need for the development of educational services and manpower development. This is also the area of highest cost acceleration in the Tax Structure Committee projections. In the large deficits forecast for the provincial governments as opposed to the federal government, it is education which accounts for much of the unavoidable pressure on provincial budgets.

In addition to the need for more money for education in total, Manitoba believes that there should be a shift in the incidence of the tax load. At the present time too heavy a reliance is placed on municipal taxation to finance education. There are sound reasons of social and economic policies for relieving the land tax of part of the education cost burden. The means for doing this must be found from the wider tax resources of senior governments. This is part of the federal-provincial tax-sharing problem.

Any acceptable longer-term solution to tax-sharing will have to follow from recognition of realistic priorities and after consideration of the proposals of the Carter Royal Commission on Taxation.

Given these circumstances, Manitoba's basic position on the fiscal arrangements under consideration is:

- (a) that the province is ready to work for an interim pact to cover the fiscal period beginning April 1967;

- (b) that the federal government increase its standard abatement to the provinces for personal income tax from 24 percent of basic federal tax to at least 50 percent, beginning with the 1967 tax year so as to give the provinces an additional unencumbered 26 points;
- (c) that for an interim period, corporation tax abatement can remain at 9 percent of taxable profits and the estate tax allocation at 75 percent;
- (d) that equalization on the present basis to the two top provinces is necessary and in the national interest. The present basis of equalization of income and profits taxes has stood the test of time as the most realistic measure of tax capacity in the provinces, together with equalization of the natural resource tax yields.

Equalization

The proposed rates of tax-sharing are adequate only if combined with equalization of the three standard tax yields (personal income, corporate income and succession-estates at 50-9-75 rates) to the weighted average of the top two provinces and equalization of natural resource revenues.

The present government of Canada was elected on a platform of equalization to the highest Canadian province. Mr. Pearson has described the national average system of equalization as one which "deliberately denies the very principle of equalization". "Bringing some provinces up to the average still leaves them far below the richest - below Ontario. This isn't equalization of equity". Mr. Pearson has further described equalization to the national average as a "shameful betrayal" of principle.

As recently as the 11th of October - just two weeks past - the Prime Minister in a nationally televised interview, in describing the continuing responsibilities of the federal government, said that it was the task of the federal government to ensure that "the poor provinces.... would be able to have the services for their people that the rich provinces have".

Federal Abandonment of Shared-Cost Responsibilities

Manitoba considers that federal sharing under shared-cost programs should not be terminated.

Manitoba does not agree with the federal proposals relating to the shared-cost programs which were placed before the provinces at the September 1966 Tax Structure Committee meeting. Ottawa has already offered "opting out" to the provinces but no province other than Quebec has considered "opting out" a sound policy.

Manitoba attaches first importance to achieving an equitable sharing of costs between the federal government and the provincial governments under existing sharing arrangements. Specifically, Manitoba wants the basis of sharing under the existing health programs to include sharing of the present totally provincially supported costs of providing mental health services, T.B. services, and administration under the Hospital Services program. Federal sharing of forestry program costs and the Roads to Resources program should be reinstated.

Manitoba would like included in all shared-cost arrangements a factor that will permit the federal government to share with the provinces in the cost escalation associated with these services.

Guarantee and Stabilization

Any new agreement must guarantee that no province would receive less in any year under a new arrangement with the federal government than it would have received had the present arrangement been carried forward for the same year. This is not an innovation but conforms with past practice.

In respect of year-to-year revenue stabilization, Manitoba considers that a full floor should be placed under all provincial revenues.

Summary

Instead of shifting various programs and taxes, confusing to all concerned, with little real benefit to any province, the federal government should respond to the needs of the provinces for new and clear tax revenues. If this is done, many of the problems being debated in great detail over the past two days would begin to come within the provinces' means to help themselves.

In respect of education, we have been given no real help in dealing with the major cost burdens. As a result of federal proposals, well-proved programs are either cast aside or left to phase-out, while inadequate funds are added in a switch to other programs. The budgetary positions of the provinces and municipalities will remain in continuing and growing heavy deficits. The budget of the federal government will remain in growing surplus. Ottawa has done little to change this.

The proposed tax transfers offered in September were already fully encumbered - consumed by existing costs for programs that could not be curtailed. The federal government's persistent refusal to face the need to give adequate tax room to the provinces free of encumbrance is the greatest single failure of federal responsibility.

Manitoba requires substantially increased revenues to meet the growing needs of education and to relieve the school taxpayer. Every consideration of national policy emphasizes our request for a just and equitable share of the national tax resources.

Statement by
THE HONOURABLE A. B. CAMPBELL
Premier of the Province of Prince Edward Island
to the
FEDERAL-PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE
(Wednesday, October 26, 1966)

Since returning to Charlottetown, my colleagues and I have had an opportunity to carefully study the Federal Government's fiscal proposals presented to the Tax Structure Committee meeting, held in Ottawa on September 14, 1966.

The proposals that Prince Edward Island put forward at that September meeting, and which it again in large measure repeats at the present meeting, are based upon certain principles that we find appropriate to restate.

We are not at all happy in the position that the proposed fiscal arrangements have placed us. We are greatly disappointed and disturbed by the Federal Government's reluctance to recognize our Province's need for special consideration, as was provided in the 1957 and continued on in the 1962 fiscal arrangements.

To our minds the proposed equalization arrangements seem to us, in view of all circumstances, to be illogical and unfair and take no cognizance of our fiscal needs. A fair and just division rises above specific formula and rests on a division that is based on common, sound judgment, equity and fiscal need.

Canada, being a federal state, has three levels of government: national, provincial and municipal. The financial problem in such a system is to ensure that each level of government has sufficient funds, at all times, to carry out its responsibilities and provide a reasonable national level of services without resorting to an abnormal burden of taxation. This is the basic and indispensable minimum requirement of any division of revenue between the levels of government. It is recognized that fiscal relations should be aimed at unity and equity. We need only to remember that the federal tax revenues are the result of the collective effort of all our people and should be distributed in such a way as to equalize standards of services between the Provinces.

The recurring difficulties encountered by provincial governments in financing their existing responsibilities throughout the course of the federation's fiscal history has been the cause of almost all the revisions made to the financial settlement made at Confederation. The objective is not met if some provincial governments have wealth and resources, while others, less wealthy, fall short, even though the provincial level of

government is adequately provided for in the aggregate.

Regional economic disparities still exist in Canada in riches, resources, and needs, resulting in wide inequalities in the incomes and taxable capacities of the provinces, especially with regard to the Province of Prince Edward Island.

It is not my intention to attempt, at this time, to restate, at length, Prince Edward Island's position as set out in my statement of September 14, 1966, nor to retract any of the statements and suggestions made. We are still of the same view that they are sound ones and worthy of consideration at any conference on federal-provincial fiscal arrangements.

The late Norman McLeod Rogers once said "a federation defeats its primary purpose if through its constitutional arrangements or through policies instituted by the national government it accomplishes the gradual debilitation of one or more of the provincial communities of which it is composed".

Let us not forget that it is recognized that fiscal relations should be aimed towards unity and equity. We need only to realize that the federal tax revenues are the result of the collective effort of all our people and should be distributed in such a way as to equalize national standards of services between the provinces. There can be no justification for having high standards of education, health, welfare and other essential services in one part of Canada and low standards in another.

We contend that the wealth which is created in all parts of Canada should get back to the people, regardless of their domicile, or as close to equality as it is possible to achieve.

The proposed equalization formula may overcome the deficiencies in the other three Atlantic Provinces and their greatly increased payments will no doubt improve their fiscal rating, but it stagnates the position of Prince Edward Island. It is no great secret that our Province cannot raise the revenues necessary to meet the essential needs of our people without imposing a tax burden unreasonably high in comparison with other Provinces.

We contend that a true and realistic fiscal formula should provide equality of treatment in the sharing of taxes and wealth and income which grow so unevenly throughout Canada. This is surely essential if the Nation is to attempt to develop the fundamental elements of a basic equal standard of services in all provinces. Then, if there are still provinces where further financial help is needed, special assistance grants should be provided for use in any province of Canada requiring such supplementary aid.

Professor Lindholm of Michigan, in his text book "Public Finance and Fiscal Policy", page 693, wrote:

"Grants should be made in such a manner
that the states with the smaller per

capita wealth do not find it necessary to over-extend their revenue obtaining ability."

The National Accounts 1965 show that the personal income per capita of our people is the second lowest of any province in Canada: \$1,370 to the national average of \$1,988. In considering fiscal capacity, we believe that income is the best measure of the "ability to pay" taxes. This Province of ours has exploited every feasible means of raising new provincial sources of revenue. In the words of critics, successive governments have taxed everything tangible and intangible. It will be found in the Tax Structure Committee studies that the number and variety of provincial taxes in Prince Edward Island are unusually great, and that in almost every branch of taxation our rates are as high, and our scale of exemptions lower than those throughout the other Maritime Provinces. Indeed, for a largely farming community, in some respects they have become too high.

Despite the great "tax effort" on the part of the Province of Prince Edward Island in comparison with the other Provinces, especially the "Maritimes", we are still faced with a "fiscal need" problem of over \$8 million in 1967-68, and nearly \$14 million in 1971-72.

The revenue and expenditure projections, submitted by this Province to the Tax Structure Committee technical group, substantiate our contention that the Province of Prince Edward Island, in its attempt to provide for its citizens the same sort of services that Canadians generally enjoy, is confronted with greater difficulties in public finance than any other Province in Canada. We have strained our resources to the limit in order to maintain essential public services at a reasonable level, but we are still not able to establish and maintain national standards because of our inability to raise sufficient revenues from the sources at our disposal. The reason lies in our small population, our low per capita income, and our high per capita costs of essential services.

Unfortunately, we are one of the provinces which has failed to grow in population. Since 1951 we have gained only ten percent in population whereas the Provinces of Nova Scotia and New Brunswick have increased their population by some twenty percent, Quebec and Newfoundland, forty percent, while Ontario, British Columbia and Alberta have jumped to over fifty percent.

With the departure of our young people to more attractive fields, affording brighter prospects and opportunities, we are left with the very young and the very old. Most of the emigrants of the native-born leave Prince Edward Island between the ages of 15 and 30, after having been educated at the expense of the Province, and when they are young, vigorous, ambitious and enterprising. By their departure, Prince Edward Island loses not only the most efficient type of labour power, but also enterprising ability on which further development depends. The proportion of older people in Prince Edward Island is higher than in any other province in Canada - 10.4% as

compared, for example, with Quebec with only 5.8%. According to the latest figures issued by the Dominion Bureau of Statistics the average weekly wage in Prince Edward Island was \$63.56 as compared with the Canadian average of \$93.51. In this respect we are the lowest of any province in Canada. It is obvious that whenever and wherever personal income levels are low, provincial tax revenues will be comparatively low even if special efforts are made to boost revenues by the imposition of additional tax burdens. With reference to the imposition of taxes, taxing authorities must always consider ability to pay in fixing tax rates. It is quite apparent then that additional tax revenues are not available to our Government.

The Province of Prince Edward Island is at present attempting to carry out a program of industrial development so that it will be in a position to raise itself from a "have not" province to a position of having sufficient means of its own to meet its constitutional responsibilities. This, Gentlemen, can eventually happen. But at the present time we are still in need of federal assistance in the form of a special adjustment grant based on fiscal need, and not on the basis of some over-all formula worked out for all the provinces of Canada. We have stated in our opening remarks to the recent meeting of the Tax Structure Committee that we are convinced that no formula of general application can give realistic recognition to the special financial problems of our Province, with its relatively low natural resources, its small population and its low per capita income.

Special financial assistance to Prince Edward Island is not an innovation. Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island were receiving "revenue need" subsidies from the Federal Government in the late nineteen twenties and early thirties. These subsidies were based on the recommendations of the Duncan Commission of 1926, and the White Commission of 1935.

In 1942, the exigencies of war made great demands on the federal treasury, and federal-provincial fiscal relations took a new turn. The Wartime Tax Agreement (1942) enabled the Federal Government to take over the personal and corporation income tax fields vacated by the provinces for the duration of the war. The Provinces in turn were compensated for their withdrawal from these revenue fields under either of two plans. Neither option was adequate to produce the revenue needs of some provinces, thus necessitating special subsidies for the Maritime Provinces. In the 1947 Tax Rental Agreement, a third special option, of interest only to Prince Edward Island, provided for an amount of \$2,100,000, geared to Gross National Product.

In 1957, the Federal Government, after some negotiations with the provincial governments concerned, established the Atlantic Provinces' Adjustment Grants. The Act empowered the Minister of Finance to pay an annual amount of \$25 million for five years to the four Atlantic Provinces collectively. Nova Scotia, New Brunswick and Newfoundland were to receive \$7,500,000 annually, while Prince Edward Island was to receive an annual grant of \$2,500,000. In 1962, the grant was increased

to \$35 million annually for another five years, with Prince Edward Island receiving 10 percent of the total.

Speaking of the Atlantic Provinces Adjustment Grants, now changed to "Additional" Grants, Patrick Sylvester of the Department of Economics, Howard University, Washington, in an article in the September-October 1963 issue of the Canadian Tax Journal, wrote:

"In view of the different fiscal capabilities of the four Atlantic Provinces to raise sufficient revenue to meet expenditures for some basic services, it is necessary that each province be treated individually under any special grant system."

He further wrote:

"Professor Eric Hanson of the University of Alberta has already concluded that: 'Even the Atlantic Provinces display differences, Newfoundland and Prince Edward Island are provinces with peculiarly indigenous characteristics. Nova Scotia and New Brunswick display similarities, but in the end they have unique characteristics... If one general conclusion emerges, it is that for the purposes of comparing fiscal capacities, no general formula can be devised...'

"What Professor Hanson has said is quite correct, and because of this the Government of Canada should give special grants to the provinces individually, and more so on the basis of fiscal need."

As we pointed out to the recent Tax Structure Committee meeting in Ottawa:

"The costs of providing essential provincial and municipal services in a primary producing area such as ours are excessively high in relation to the revenue produced by any given level of taxation.

The more we study the problem of fiscal arrangements and the results of the various types of formulae advanced to meet these inequalities and economic disparities, the more we are convinced that no formula can properly compensate the Province of Prince Edward Island for the disparity in natural resources, concentration of industry and distance from markets; and no formula of general application can give a realistic recognition of the fiscal problems of our Province and our ability to meet the every increasing demands for provincial services equivalent to standards required by modern society.

The evidence of such a statement is contained in the table showing "Estimated Equalization Payments to Provinces under Federal Proposals of September 14, 1966", presented by the Minister of Finance on behalf of the Government of Canada to the recent Tax Structure Committee meeting.

We contend that because of tariffs, location of corporations and their head offices, geography, population densities, closeness to market centres, etc., the national income and taxable capacity grows or exists unequally throughout the Nation.

As already indicated, our view is that a true and realistic fiscal formula should provide equality of treatment in the sharing of taxes on the wealth and income which grow so unevenly throughout Canada. This is surely essential if the Nation is to attempt to develop the fundamental elements of a basic equal standard of services in all provinces. Then, if there are still provinces where further financial help is needed, special assistance grants should be developed for use in any province of Canada requiring supplementary aid.

The new formula for equalization for the provinces based on a "prosperity index" provides an additional \$200,000 to the Province of Prince Edward Island, whereas the three remaining Atlantic Provinces have their assistance payments supplemented by some \$57.1 million. Conditions have not improved that much in Prince Edward Island to warrant such a discrepancy in the fiscal arrangements between Prince Edward Island and her sister Atlantic Provinces.

In the past, the Province of Prince Edward Island accepted the broad principles of negotiated agreements with the hope that during the lifetime of the Agreements a more satisfactory formula would be developed that would recognize a province's fiscal need problem. We also accepted the "principle of equity" - viz. that Canadians everywhere want and expect certain basic government services wherever they live, and that they expect their governments to find the methods by which these can be achieved. This requires considerable money; a great deal more than the Province of Prince Edward Island is able to finance. The financial impact of these services on our small population of 109,000 imposes a tremendous load on our citizens and there are only two alternatives:

- (a) an unrealistic and discouraging increased per capita cost that will continue to drive our taxpayers to other centres because of greater opportunities; or
- (b) a serious reduction in these services to a standard very inferior to those in other provinces.

That is why we are suggesting that national consideration be given to those provinces requiring fiscal need assistance.

Until such a fiscal need formula is developed, my colleagues and I appeal to the Government of Canada for further financial assistance to the Province of Prince Edward Island by supplementing the proposed equalization payment with a special "fiscal need" grant of \$8.6 million annually to our Province.

I must emphasize that this request represents our assessment of present needs, and does not take into account the need for funds for "catching up" in the present deficiencies I have mentioned in the earlier part of this appeal. The aggregate amount of this special grant, and our present fiscal arrangements' payment of \$10.6 million, represents approximately 3.9 percent of the total equalization payments to the provinces under the Federal proposals of September 14, 1966.

It is essential that provision be made in any such special arrangement for the amount of the grant to increase proportionately with changes in the amount of Prince Edward Island's equalization under the general formula proposed for all provinces.

We feel that the aforesaid suggested amendment will certainly result in an improvement of the proposed financial arrangements for our Province and temporarily meet the "fiscal need" element until the measure of fiscal need is reduced to a formula.

Statement by
THE HONOURABLE E. C. MANNING
Premier of the Province of Alberta
to the
FEDERAL-PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE
(Wednesday, October 26, 1966)

The submission by the Government of Alberta to the Federal-Provincial Tax Structure Committee Meeting, held in Ottawa on September 14, 1966, is attached hereto. This submission recommended an extension of the present tax agreement. The Government of Alberta feels that this recommendation and the reasons stated therefore are even more compelling today than when originally submitted, and again recommends for the consideration of the Committee a one year's extension of the existing arrangements.

The Government of Alberta further recommended a new approach to Federal-Provincial fiscal arrangements. The general principles of this new approach, set forth in the original submission, involve major change in tax sharing arrangements to provide, through a Federal-Provincial Basic Revenue Fund, adequate financial support for the three basic public services, education, public health, and public welfare.

The broad objectives of the proposal are discussed in Part I of this submission with the more technical aspects being dealt with in Part II.

PART I

A. General Objectives of the Plan

The proposal is designed to fulfil the following requirements which the Government of Alberta believes fundamental to any satisfactory long-term fiscal arrangements. These requirements are:

- (1) that the arrangements ensure all governments of financial resources, adequate to discharge their constitutional responsibilities;
- (2) that the arrangements provide these resources in a manner which does not hinder the freedom of each government to conduct its own affairs within its own jurisdiction;
- (3) that the arrangements enable each government to provide a standard level of service in the three essential social service fields without imposing a fiscal burden on its residents substantially in excess of that borne by other Canadian citizens;

- (4) that the arrangements provide a framework for consultation and co-operation between governments in program areas where such consultation is desired.

B. The Present Arrangements

The Government of Alberta feels that the present arrangements fail to fulfil these requirements because of certain fundamental weaknesses in their approach to the problems of federal-provincial fiscal relations. These are:

- (1) present arrangements seek to apportion standard tax fields which have proven inadequate to support present costs or programs;
- (2) a very significant proportion of revenues transferred from the federal to the provincial level of government has been in the form of conditional grants, which interfere with the right and the responsibility of individual provinces, to allocate expenditures in accordance with their own needs and desires;
- (3) the present arrangements attempt to deal with the problem of low fiscal capacity regions by an equalization formula related to revenue sources, rather than by direct reference to levels of service.

C. The Alberta Proposal

The Government of Alberta is convinced that, in order to fulfil the requirements for a satisfactory long-term fiscal arrangement, a more comprehensive and realistic approach to federal-provincial fiscal relations is required. It is our belief that the establishment of a Federal-Provincial Basic Revenue Fund to finance the three major social services could provide the framework for a successful solution to the fiscal problems of the Canadian federation.

The basis for such a fund was outlined in the submission of the Government of Alberta to the Tax Structure Committee on September 14th. Briefly, it was proposed that the fund be financed through:

- (1) a Federal-Provincial personal income tax
- (2) a Federal-Provincial corporate income tax
- (3) a Federal-Provincial retail turnover tax

The resources of the Fund would be used to provide for a basic level of service in the fields of health, education and welfare.

This basic level of service supported by the fund

would be related to the national average or a percentage thereof and be determined through mutual consultation between governments, and would determine the rates of taxation necessary for the support of the fund. A Federal-Provincial Tax Commission would be established to provide for this consultation.

The adoption of such a new, comprehensive approach to federal-provincial fiscal relations would provide the following advantages:

- (1) the establishment of a Tax Commission would provide a forum through which concerted action could be taken to ensure that aggregate revenues were sufficient to support basic levels of expenditure in the vital fields of health, education, and welfare;
- (2) the Commission would minimize the danger of rising financial pressures on all governments leading to the creation of a new "tax jungle";
- (3) the Fund would provide automatic "equalization" geared to requirements in fields of major national concern;
- (4) the Fund would eliminate federal intervention in fields of provincial responsibility, by providing a vehicle for co-operation in areas where some degree of uniformity is desirable. Cost-sharing programs in the three social service fields would be eliminated.

PART II

Technical Aspects of the Proposal

The proposed establishment of a Federal-Provincial Basic Revenue Fund represents a significant new approach to federal-provincial fiscal relations in Canada. The Government of Alberta recognizes that the proposal raises several problems which require a great deal of consideration if the proposal is to be made realistically possible. This fact further leads the Government of Alberta to suggest that the conclusion of a new tax agreement be postponed to allow careful consideration of this approach.

In the following, we present what we see to be some of the major problems which the adoption of the Alberta approach would present, together with our thoughts on possible avenues of solution to these problems.

A. The Tax Commission

Concern has been expressed over the problem of how individual governments could achieve agreement on rates of

taxation. It seems clear that it would be impossible under the Canadian Constitution to create a super-governmental body empowered to levy taxes directly. The Tax Commission would therefore have to act in accordance with its recommendations. Since the Commission could not enforce its decisions, some machinery would have to be established to encourage compliance with its recommendations. One device which might be used would be to adjust disbursements from the Fund in accordance with contributions. Thus, if an individual government chose to levy rates of taxation lower than those recommended by the Tax Commission, its entitlement from the Fund could be reduced by an amount equal to the short fall in its contribution. The dual nature of the taxes proposed and the joint responsibility for the rates of taxation would be established by complementary legislation of the Parliament of Canada and the Legislatures of the Provinces.

B. Controlling Expenditure

Some concern has also been expressed regarding the problem of controlling program costs, in view of the fact that expenditures would be provided from a common fund. Two factors would operate to discourage indiscriminate increases in expenditure levels. The first is that provincial receipts from the fund would depend upon national cost levels, rather than provincial, so that the cost increases in an individual province would be recouped from the fund only to the extent that national averages were affected. Secondly, the provinces would have to face, collectively, the prospect of raising tax levels to support excessive increases in expenditures.

C. The Position of the Government of Canada in the Fund

It should be noted that if the federal government contributed the entire amount of its present income and sales taxes, its contribution would substantially exceed its present program costs in the social service fields, shared-cost contributions and equalization payments. This situation leaves open the prospect that rapidly increasing demands on the fund could result in progressively more severe impositions on the federal treasury.

This possibility would violate the premise that any increases in disbursements from the Fund, exceeding normal growth in tax contributions to the Fund, should normally be met through tax increases. This principle is basic to the proposal, as one of the advantages seen in its adoption is that it would provide a framework for ensuring that the aggregate level of revenues is sufficient to support growing expenditure requirements.

This problem would have to be the subject of consultation between federal and provincial officials with their deliberations resulting in adequate safeguards to the federal treasury.

D. Cost Differentials Among Provinces

The submission of the Government of Alberta to the Tax Structure Committee suggested that disbursements from the Fund should be related to national average per capita costs. It must be noted that a flat per capita payment would not recognize inter-provincial variations in needs and/or in costs of providing service.

This problem is one which has often arisen in the course of past federal-provincial discussions. At present, no clear solution to the problem seems available. However, the creation of the Federal-Provincial Basic Revenue Fund might make it possible to obtain some clearer knowledge concerning this question. The Alberta proposal would not rule out adjustments of this nature if some objective criteria could be developed for implementing them.

E. Definition of Programs

The expenditure figures used in the tables, presented to the Continuing Committee, were taken from the Tax Structure Committee's "Public Finance Statistics and Projections". However, it is recognized that a considerable amount of work would be required in defining the terms education, health, and welfare, in order to clarify the programs to be supported by the Fund.

ANNEX

Statement by

THE HONOURABLE E. C. MANNING

Premier of the Province of Alberta

to the

FEDERAL-PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE

Ottawa, Canada

(Wednesday, September 14, 1966)

The Government of Alberta has given serious consideration to the many important factors involved in the consummation of a new tax-sharing agreement between the provinces and the Government of Canada. As a result of these analyses, Alberta desires to submit the following observations and recommendations.

1. The present tax agreement with limited interim adjustments should be extended until December 31, 1967, for the following reasons:
 - (a) Having regard to the many complicated factors involved and the wide range of conflicting interests and viewpoints which must be reconciled, it is not possible to conclude a sound and satisfactory new long-term tax agreement by December 31, 1966.
 - (b) It is most important that all the Governments concerned have the benefit of the Carter Commission's findings and recommendations before a new long-term tax agreement is consummated. Adequate time will be required to analyze the Commission's findings and develop federal and provincial recommendations based on such analyses.
 - (c) The present serious inflationary pressures and other factors relating to population growth, technological progress and changing social patterns are producing an unstable and rapidly changing set of circumstances in which it is impossible to predict with accuracy the financial needs of Canadian Governments and the extent and nature of the fiscal adjustments which will be necessary to meet those needs during the next five years. Under such circumstances, responsible governments cannot, with propriety, enter into a long-term tax agreement which could within two or three years prove totally inadequate and seriously circumscribe their financial ability to discharge their constitutional obligations and responsibilities. During the recommended year's extension of the existing tax agreement, a concerted effort must be made by all levels of government to stabilize national cost trends and minimize the unpredictable elements presently apparent in all attempts to forecast

financial circumstances and needs.

While the major responsibility for effective curbs on inflationary pressures rests with the Federal Government, which possesses the broad powers of fiscal and monetary policy necessary to control inflation, provincial and municipal governments have a responsibility to co-operate fully in making effective any practical anti-inflationary measures which are found to be necessary in the national interest.

2. Equalization Formula

The Government of Alberta subscribes to and supports the proposition that equalization is an essential feature of a satisfactory Federal-Provincial Tax Agreement. We must insist, however, that the equalization formula remain an integral part of such an agreement and not be subject to alteration, independent of the re-negotiation of a new agreement.

The tentative proposals for a new equalization formula, which have been made to the Continuing Committee, are unacceptable to the Province of Alberta and under no circumstances could we agree to such a formula being adopted independently of the re-negotiation of a new over-all tax agreement.

While Alberta obtains no benefit from the present equalization formula, the new proposals would seriously further aggravate the present discrimination by very substantially increasing equalization payments to certain provinces with a consequent increase in the tax burden on the citizens and business enterprises of those provinces which receive no equalization payments.

This would produce a major shift in the incidence of taxation which must not be precipitated, independent of an over-all re-appraisal of the fiscal position of all governments, as a prerequisite to an equitable new long-term tax agreement.

3. Interim Adjustments

During the term of the present tax agreement, adjustments have been made by the Federal Government to increase the portion of personal income tax and corporation income tax, available to Provincial Governments, to meet the rapidly rising cost factor attached to the discharge of their constitutional responsibilities. This practice should be continued for the additional year it is proposed and should be added to the term of the present agreement. The extent of such interim adjustments for the taxation year 1967 should be the subject of discussion at this conference in the light of the rapidly increasing financial responsibilities faced by the Federal and the Provincial Governments.

4. Additional Recommendations

- (a) Statutory subsidies should be continued on the present basis.
- (b) For the extended life of the present agreement, adjustment grants to the Atlantic Provinces should be continued at the rates already established.
- (c) The present estates' tax should be abolished as a Federal-Provincial shared tax with each government retaining the right to levy succession duties or an estate tax for its own purposes.

5. Priorities

Having regard to the rapidly rising expenditures faced by all levels of government and the onerous and steadily increasing burden such expenditures place on the Canadian taxpayers and the national economy, it is imperative that proposed new or further expansions of existing services be scrutinized most carefully and approved only if the measures proposed will increase productivity or are necessary to meet legitimate human needs.

To this end, it is necessary that a definite order of priorities be established for all projects and programs requiring substantial additional public expenditures. This is an essential step, long overdue, but which must now be taken without further delay to enable all levels of government to plan intelligently for the future and safeguard the Canadian people and the Canadian economy against the otherwise very real danger of a serious national financial crisis.

The establishment of a definite order of priorities is a necessary initial step in the negotiation of any satisfactory long-term Federal-Provincial Tax Agreement.

6. Initiation of new programs and projects involving provincial administrative and financial responsibility

Closely related to the establishment of a definite order of priorities is the matter of federal initiation of government programs and projects which involve provincial administrative and financial responsibility. Too frequently, new, costly social welfare programs and other shared-cost projects have been developed by Federal Government departments with little or no prior consultation with the Provinces, notwithstanding the fact that such programs are primarily in the field of provincial constitutional jurisdiction.

Only after such programs are advanced to the stage where their implementation requires provincial participation are the provinces brought into the picture and placed in the untenable position of having to adopt, on federal terms, programs requiring large provincial expenditures and often

unsatisfactory from the provinces' point of view.

The right to reject such shared-cost programs is theoretical rather than real in that rejection in most cases means only that the people of the dissenting province receive no benefits from the program but, as federal taxpayers, are forced to help bear the federal share of the cost in those provinces which do participate.

In addition to the fundamental unfairness of this procedure, the most objectionable aspect is the usurping by the Federal Government of the Provinces' constitutional right and authority to make their own policy decisions with respect to public services and programs which fall within their sphere of jurisdiction and for which they must assume financial responsibility in whole or in part.

No Provincial Government can plan effectively to meet its projected financial responsibilities if the Federal Government is permitted to usurp the Province's right to make its own policy decisions as to the expansion of existing services or the implementation of new services and the order of priority governing such expansion or implementation.

This has become a matter of major importance in the light of the rapidly increasing demands on the Provinces' limited financial resources. The Government of Alberta, therefore, maintains that it is of the utmost importance that there be no further Federal initiation or expansion of programs or projects involving provincial administrative and financial responsibility without prior consultation with the Provinces and mutual concurrence as to the necessity for, and the timing and nature of, the programs or projects proposed.

7. Suggestions with respect to a more equitable new long-term agreement

The Government of Alberta is convinced that the ultimate adoption of a satisfactory long-term Federal-Provincial Tax Agreement requires a new approach to the objectives such an agreement is intended to accomplish. Briefly stated these objectives are twofold:

- (a) To ensure each government revenues adequate to enable it to discharge its constitutional responsibilities with freedom to order its own affairs within its own jurisdiction.
- (b) To achieve this goal without any government being forced to impose a financial burden on its people substantially in excess of that borne by other Canadian citizens. It is for this reason that an

equalization factor is an essential feature of a tax agreement designed to accomplish these objectives.

The present and previous tax agreements have sought to achieve these aims by dividing between the Federal and Provincial Governments' sources of revenue which in the aggregate have proven insufficient to attain the results desired. This is a fundamental weakness of the present agreement.

The equalization formula presently employed seeks to achieve a measure of equalization by making payments to those Provinces whose per capita revenue from designated sources is less than the average of the two highest Provinces. This formula involves revenue sources and factors which differ widely between Provinces and results in unwarranted discrimination against Provinces which as a matter of policy have retained the ownership of their natural resources or which have most successfully encouraged industrial and commercial development.

A more satisfactory and equitable arrangement would result if two fundamental changes were introduced.

- (a) The sources of tax revenue for distribution under a Federal-Provincial Tax Agreement should be segregated from all other Federal or Provincial revenue sources and the amount of the tax levies in these designated fields should be a joint Federal-Provincial responsibility.
- (b) Equalization should be accomplished by relating the equalization factor to expenditures for certain basic public services rather than to per capita revenue receipts in relation to the average of the two highest revenue Provinces.

To this end, the following proposals are submitted for consideration:

- (a) A Federal-Provincial Basic Revenue Fund should be established and financed by all revenue accruing from:
 - 1. A Federal-Provincial personal income tax
 - 2. A Federal-Provincial corporation income tax
 - 3. A Federal-Provincial retail turnover tax
- (b) This fund should be administered by a Federal-Provincial Tax Commission.
- (c) The rates of taxation in the three designated fields should be determined by consultation and mutual agreement between the Federal and Provincial Governments. This same procedure would apply also to rate adjustments from time to time in any or all of the three joint tax fields. The Federal Government or any Province should retain the right to impose an additional

tax in any or all of the designated fields as its own responsibility. The joint Federal-Provincial taxes should be collected by the Federal Government to avoid multiplicity of collection agencies.

- (d) Distribution from the Federal-Provincial Basic Revenue Fund to the provinces should be on the basis of a per capita amount for each of the following three basic public services and should be related to the national average per capita cost of each service.

- (1) Education.
- (2) Public Health.
- (3) Public Welfare.

The balance would be transferred to the Federal Consolidated Revenue Fund. The aggregate amount the Federal Government required from the basic revenue fund added to the aggregate amount necessary to meet the per capita payments to the provinces would determine the total revenue to be apportioned among the three sources and the apportionment would determine the tax rate field.

- (e) Equalization would be effected under this procedure in two ways:

- (1) Private citizens and business corporations in the higher income provinces would pay a proportionately higher amount of the total revenue accruing to the Basic Revenue Fund from the three designated Federal-Provincial tax fields.
- (2) The fund would guarantee the governments of the lower income provinces a source of revenue adequate to provide the same basic standard of education, health and welfare services as the higher income provinces.

- (f) By employing this method to finance the three major public services each province would be left free to develop the type of education, health, and welfare programs most suitable to meet the needs and desires of its people. Consultation and co-operation between the provinces could achieve uniformity in those areas where uniformity is desired and ensure all Canadians access to a high standard of service in these important fields wherever they might choose to reside in Canada.

- (g) The adoption of these proposals would make possible the discontinuance of shared-cost agreements and permit each Provincial Government to use the basic revenue grant to support any program or programs adopted and maintained by the province in accordance with its constitutional powers and responsibilities.

These proposals are not presented as concrete

recommendations at this time. They are submitted for the purpose of inviting discussion and consideration of what we believe to be a more practical and constructive approach to the factors involved in the negotiation of a satisfactory long-term Federal-Provincial Tax Agreement.

Statement by
THE HONOURABLE LOUIS J. ROBICHAUD
Premier of the Province of New Brunswick
to the
FEDERAL-PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE
(Friday, October 28, 1966)

Mr. Prime Minister, fellow Premiers:

We are here to discuss the future of Canada. We are here confronted with the astonishment that is Canada; its variations of community and economy.

Quebec and Ontario have cities whose population exceeds that of most Provinces. In some Provinces, the federal-provincial sharing of the estate tax is an important issue financially; for others, if 100% of the estate tax were returned, it would be a negligible item in the provincial budget. Such are the disparities, the variations that exist among the provinces and regions of Canada.

Yet, we are a nation. Over the 100 years of our history, our political ties have made possible the maturing of a national community. The continued survival of that national community is very much entwined with the fiscal issues that are before us at this meeting. Canada to us is not a customs union, or a centralized system for delivering mail. The preservation of the nation is now essential to the preservation of New Brunswick - the continuation of the way of life we value and wish to pass on.

Because this is so, I welcome the opportunity to place the views of New Brunswick on the record at this time. The Fathers of Confederation sought to divide the tax fields of their day between federal and provincial governments. While the British North America Act still provides the legal and constitutional basis of the division, the effective division has varied widely. Gasoline taxes, undreamed of in 1867, have become a major source of government revenue. Personal income taxes, which for the first fifty years of our history were levied by the provinces or municipalities, if at all, have become the largest single source of federal revenue. While many bemoan the fact that the fiscal power of the provinces and municipalities is becoming greater than that of the federal government, they often conveniently forget that through most of our history this has been the case.

If I may say so, many national fiscal powers lay dormant in the early years of our nationhood. But the times have awakened them and brought them into play. The economic realities in all western societies have changed massively in the years since 1914; most dramatically since 1939. The fiscal

powers granted under the constitution must now be used and coordinated in situations that are qualitatively different from those obtained 100 years ago. But the purpose of the powers is unchanged: - to maintain the nation, to advance its several regions, to sustain a strong Canadian society.

It is clear, then, that the sharing of taxes between federal and provincial governments is not some sort of numbers game, and no magic results come from winning it. It is a question of what the citizens of Canada want government to do, and how they shall have the money to do it. It is quite unsatisfactory for the federal government to say "Raise your own money", while keeping those tax fields whose yield grows rapidly and relatively painlessly. It is equally unsatisfactory for the Provinces to say "Give us all the taxes that effect the economy", and then to demand of the national government, "Use fiscal policy to keep the economy booming."

The federal government surely requires effective control of certain tax fields to ensure economic stability and to promote vigorous national growth. The provinces need increased funds if they are to fulfil their constitutional responsibilities. On a purely fiscal basis, the problem is insoluble. At this meeting, we can hope for nothing more than an interim fiscal compromise.

Therefore - as I said earlier this week - we must begin to grapple with the political, the constitutional issues. Let us begin the search for the political solutions that will achieve a more appropriate relationship between taxing powers and responsibility for services and programs. Again I suggest that "we must not duck the long-term political issues by resorting to fiscal expedients that could, in the end, result in a disastrous weakening of the federal authority".

EQUALIZATION

For New Brunswick, equalization is the most important topic to be discussed at this Conference. As such it is unfortunate that the word: "Equalization" has so little relevance to the facts.

No system has ever been proposed at a Federal-Provincial Conference that would provide for equality in public services across Canada. From the "Statutory Subsidies of Confederation" to the very great improvement proposed by the Minister of Finance last month - all systems have been working toward the goal of assuring that no Canadian will suffer from below-average standards.

If we are to continue to call these programs by the term "equalization" then we must understand that they provide that some will be more equal than others!

Equalization, or average standard, or whatever it should be called, benefits all Canada. After all, it might be argued that a combination of national payments, the community sacrifices of the citizens of New Brunswick and individual enterprise provided British Columbia with the trained and vigorous leadership representing them here today.

The truth is, of course, that local advance and progress result in benefits for the nation. In the same way, the consequences of sickness, poverty, and poor education cannot be limited to regions that experience them. As long as such things exist anywhere in Canada, they are a problem for all Canadians.

The formula that Mr. Sharp has put forward is, in our judgment, a giant step in the right direction. It provides payments, when and where needed, not as largesse, but on the basis of a clear and objective formula.

The present proposal demonstrates that earlier payments, which were looked on as political arrangements, could and should have been made on the basis of need. It also demonstrates that the Atlantic Provinces are not the only places where need exists, and where such payments should have been made.

It is important to realize just what the proposed system does, and what it does not do. It ensures that any province whose tax rates are as high as the national average, can supply a national average of public services. It neither rewards the lazy nor discriminates against the productive. In its present form it does not acknowledge the taxes or costs of municipal government. Thus average standards, in a very substantial section of the public sector, are not assured.

They should be. This is the next step we should ask our Tax Structure Committee to investigate. It is the next step we should be prepared to take.

However, the people of New Brunswick do not believe that even average standards are good enough. We feel that our children should have the opportunity to receive an education equal to that offered in any part of Canada. To achieve this, we are prepared to mobilize our resources, to tax ourselves at higher than average rates. This is neither a pleasant nor an easy task. Thus we appreciate all the national programs that assist us in our objective of achieving equal standards and services, and not simply average standards and services. The Atlantic Development Board and ARDA have played an important role in closing the gap between our standards and those in other parts of Canada. We hope that such programs will continue, and become even more powerful in their impact.

Such national assistance is not disinterested. The quicker we grow, the faster the need for equalization will vanish. The more productive we become, the more we will call

upon the raw materials and manufactures of all parts of Canada. We are convinced that we have the resources - human and natural - to play a full role in Canadian growth. A new spirit of optimism is abroad in the Province. To achieve our objectives will take time. But we should all remember that some of the most dynamic provinces in Canada today were written off only thirty years ago.

SHARED-COST PROGRAMS

A third topic on our agenda today is shared-cost programs. It has not the history of our other topics, for most of these programs were never considered by the Fathers of Confederation.

The growth of shared-cost arrangements, therefore, is a very recent fact. It is a way of arranging for and providing for responsibilities that did not exist one hundred years ago. It has been a very successful device in many ways.

However, it is a device that tends to suffer from inflexibility of application. In program areas where it is used, the assumption is made, apparently, that a particular program must develop in all parts of the nation, at the same time, and in the same way. There are those who can see no alternative to such inflexibility. On that view, what is right for Saskatchewan, must be equally right for the heart of Montreal or the outports of Newfoundland. To provide for any variants in shared-cost arrangements is thus regarded as a "sell-out" or as "special treatment".

Now if that view were right, if all citizens in all parts of Canada wanted or needed the same things at the same time, and in the same way, we wouldn't need an assembly such as this.

The truth is, however, that in a nation as vast and as complex as this, there are differences in pace, in needs, and in the priorities that should determine the timetable for meeting needs. In Canada, our fiscal arrangements must always serve to maintain our unity while providing necessary flexibility. It is impossible to be flexible in a straight-jacket.

If one province, or several provinces desire to "contract out", or provide for services in different ways, it need not hurt the others. The important thing, the thing that can quite properly be insisted upon by the national government, is that whatever the structure of arrangements, all Canadians will have the opportunity to receive a similar level of services, in the way that they want them, and in accordance - as much as possible - with the proper priorities of the area.

CONCLUSION

Mr. Prime Minister:

Canada seems to me to mean many things. It means the shore lands, the valleys and forests of the Atlantic Coasts. It means the sprawling, clamorous cities of central Canada; and prairies so vast and mountain ranges so massive that they defy description.

But most of all, Canada means the possibility of a certain kind of society that I desire for my children, and their children after them.

A society where every child has an equal opportunity to achieve the goals he sets for his life. A society in which individual success is possible, but not at the expense of another man's poverty or at the cost of dreary conformity. I believe in a Canada with many accents in its life - both social and linguistic.

Such unity with diversity is difficult to achieve, but what we do here can help to achieve it. Let us do our best.

REPORT OF THE TAX STRUCTURE COMMITTEE
TO THE FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE

(Friday, October 28, 1966)

This is a report on the work of the Tax Structure Committee, which was established by the Federal-Provincial Conference for the purpose of reviewing "in depth.... the nature and extent of federal and provincial taxes in relation to the financial responsibilities which nowadays have to be carried by federal and provincial governments". The Committee was formed in October 1964, and undertook a broad review of federal-provincial fiscal and economic matters, in accordance with terms of reference adopted by the Federal-Provincial Conference. The terms of reference appear in Appendix A. The Committee has met five times. At its first meeting, in October 1964, the Committee agreed upon the nature of the studies which should be undertaken to facilitate its work. The Committee had a brief second meeting in July 1965, at which it received a progress report on the background studies. (All progress reports and communiqués, except for correspondence between Ministers, are included in Appendix B.) At its third meeting, in December 1965, the Committee received the projections of government revenues and expenditures, and the Secretary's report on these projections. The fourth and fifth meetings of the Committee were held September 14 and 15, and October 26 and 27, 1966, for the purpose of discussing the policy issues involved in federal-provincial fiscal relations. A revision of the projections of government revenues and expenditures, based on later data, was submitted by the Secretary to the October 26th meeting.

In the same period, since October 1964, the Federal-Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters -- the committee of federal and provincial officials designated by the Tax Structure Committee to assist it in its work -- met ten times. The first meetings were concerned with the background studies and projections. The more recent meetings gave attention to various alternative approaches and technical problems related to the policy issues which were discussed by the Tax Structure Committee.

There follows a list of the studies which the Tax Structure Committee agreed should be done to assist it in its work, and a note on the progress which has been made on each of them.

Background Studies

1. History of Federal-Provincial Fiscal Relations

This study was carried out by the Canadian Tax Foundation and was completed with the publication of "The Financing of Canadian Federation" by the Foundation earlier this year. Copies of this publication, which was produced by the Canadian Tax Foundation at its own expense and on its own responsibility, have been distributed to the federal and the provincial governments.

2. Public Finance Statistics

An historical series of public finance statistics, covering federal, provincial and municipal expenditures, revenues and debt, was compiled by the Dominion Bureau of Statistics with the help of the provincial governments. These statistics have been published this year by the Bureau in a volume entitled "Historical Review -- Financial Statistics of Governments in Canada". Copies have been distributed to all governments.

3. Present Use of Tax Fields

This was a descriptive study of the cultivation of tax fields by the federal, provincial, and municipal governments which was undertaken by the Canadian Tax Foundation at the request of the Secretary. The report of the Foundation was published at its own expense under the title "Occupancy of Tax Fields in Canada", and copies have been distributed to Committee members.

4. The Analysis of the Present Tax Structure

This was intended to be a synthesis and a summary of the conclusions of the various Royal Commissions and enquiries on taxation. Since the reports are not yet all available, this study has not been carried out. The Committee may wish some work along this line to be done later.

5. Capital Markets

This was a study of the assets and liabilities of financial institutions, covering the period from 1960 onward, showing the distribution of the holdings of government debt in Canada, and the proportions of such debt held by different financial institutions. These data, for the period 1960-1964, were assembled by the Federal Department of Finance and made available to the members of the Continuing Committee.

Outlook Studies

1. Economic Assumptions

This study was designed to establish the basic economic assumptions (G.N.P., population) for use in projecting government revenues and expenditures for the period 1967-68 to 1971-72. The work was undertaken by the Federal Department of Finance, at the request of the Continuing Committee, and a set of assumptions for the purpose of the projections was approved by the Committee in July 1965. This has been included as an Appendix to the first report on the projections.

2. Trends in Government Revenues and Expenditures

Revenues and expenditures of the federal, provincial,

and municipal governments were projected for the period 1967-68 to 1971-72, and a report on these was presented to the Tax Structure Committee in December of last year. A revision of the projections, based on later data, was prepared in October 1966, and submitted to the Committee on October 26, 1966. This study was a co-operative project of the federal and provincial governments, under the general supervision of the Secretary and subject to the review and direction of the Continuing Committee. It was the decision of the Tax Structure Committee that these projections were to be used as the fiscal context within which the policy issues could be considered by the participating governments.

Policy Studies

Policy studies were called for in four main areas: future revenue sources, equalization and fiscal adjustments, shared-cost programs, and intergovernmental liaison on fiscal and economic matters. The Committee concluded that the participating governments would carry out such studies in these areas as they might wish individually to undertake to assist them in formulating their own approaches to the policy issues concerned.

Fifteen policy studies which were done by individual governments were transmitted to the Secretary of the Tax Structure Committee and distributed to members of the Committee or to officials on the Continuing Committee. They were used by Ministers and officials on these committees to assist in developing alternative approaches to the policy questions involved.

The Tax Structure Committee received the proposals and the views of the federal and provincial governments at its September and October, 1966, meetings, on the following subjects:

1. The use of tax fields by the federal and provincial governments.
2. The equalization of provincial revenues.
3. The stabilization of provincial revenues.
4. The use of shared-cost programs during 1967-68 to 1971-72.
5. Intergovernmental liaison on fiscal and economic matters.

The proposals made and the views expressed are best reflected in the submissions presented by the eleven governments at the September and October meetings of the Tax Structure Committee, and made public by the governments concerned. The September 14-15, 1966, submissions have been published in English and French by the Queen's Printer, Ottawa, and it is proposed that the October 26-27, 1966, submissions will be similarly published. The meetings of the Tax Structure Committee have provided an important and useful forum in which the representatives of the federal and provincial governments

could develop and clarify their views preparatory to recommending to their respective governments and legislative bodies the statutes and agreements which form the basis for intergovernmental fiscal relations in Canada.

The Tax Structure Committee has not developed a set of recommendations which it, as a Committee, would propose to the Federal-Provincial Conference. However, the representatives of the governments on the Tax Structure Committee will have reported to their colleagues and heads of government on the Committee's discussions, thus transmitting to the Federal-Provincial Conference the benefit of the Tax Structure Committee's work.

The Committee would recommend that it be authorized to sit again, during 1967 and 1968, in order to consider further the work assigned to it by the Federal-Provincial Conference. A further purpose of the meetings would be to discuss the implications of the reports of the federal and provincial Royal Commissions and committees on taxation.

M. W. Sharp, Chairman,
Tax Structure Committee.

ANNEX A

TERMS OF REFERENCE -- TAX STRUCTURE COMMITTEE

(October 14, 1964)

The Prime Minister and Premiers have this morning adopted the following recommendations of the Tax Structure Committee on the terms of reference of the Committee:

I - The Committee is directed by the Federal-Provincial Conference to study and to report upon the following matters, its report to be submitted to the Conference early in 1966:

1. Trends to be expected during 1967-72 in public expenditures by the federal government, the provinces and the municipalities, taking into account the broad priorities likely to be accorded by governments to expenditures on major programs that will compete for available funds;
2. The problems involved in financing these expenditures and their relationship to the economic circumstances to be expected, the probable levels of costs of public services and facilities, and the prospective levels of government debt;
3. The general policy to be followed in respect of shared-cost programs during the period 1967-72;
4. The tax fields that should be used exclusively by the federal government and by the provinces and municipalities, and the fields in which joint occupancy is desirable;
5. The arrangements to be made in respect of jointly occupied tax fields;
6. The relation of equalization grants to the fiscal requirements and fiscal capacities of the provinces, and the best equalization arrangements for the period 1967-72;
7. Future intergovernmental liaison on fiscal and economic matters;
8. Other related matters.

II - The Committee agreed upon the nature of the studies that should be undertaken to facilitate its work. These will be put in hand as quickly as possible.

III - The Committee agreed that the Continuing Committee of officials on Fiscal and Economic Matters, originally established by the Federal Provincial Conference of 1956,

should be assigned responsibility for general direction of the studies to be undertaken and the working out of the assumptions and methods to be used in those studies requiring a common basis of approach. Mr. A. W. Johnson was selected to co-ordinate and expedite this work, as well as to be Secretary of the Tax Structure Committee itself.

ANNEX B

PROGRESS REPORT OF THE TAX STRUCTURE COMMITTEE

(July 20, 1965)

This is a progress report from the Tax Structure Committee to the Federal-Provincial Conference.

Each of the studies of the Committee are reported on briefly, under three main headings: Background Studies, Outlook Studies, and Policy Studies.

Background Studies

1. History of Federal-Provincial Fiscal Relations

This is an up-dating of the Canadian Tax Foundation monograph on this subject. The Foundation has prepared a draft which is now being revised.

2. Public Finance Statistics

This is an historical series of public finance statistics of federal, provincial and municipal expenditures, revenues and debt, prepared by the Dominion Bureau of Statistics. Preliminary tables, supplied by the D.B.S., have been in the hands of provincial officials for some months. Some revisions are being made to these preliminary tables, and the D.B.S. will be printing the final version by this fall.

3. Present Use of Tax Fields

This is a descriptive study of the cultivation of tax fields by the federal, provincial and municipal governments which was undertaken by the Canadian Tax Foundation. This report was made available at the Tax Structure Committee meeting.

4. The Analysis of the Present Tax Structure

This study will be a synthesis and an analysis of the conclusions of the federal and provincial Royal Commissions and enquiries on taxation. It is not expected that the report of the Carter Commission will be received before next fall. Of those Provinces which have Commissions or special enquiries on taxation, reports from New Brunswick, Manitoba, Nova Scotia and Saskatchewan are now available, and it is understood that the others (Quebec and Ontario) will be completed later in the year. This study will, accordingly, have to be deferred until fall.

5. Capital Markets

This will be a study of the assets and liabilities of financial institutions, covering the period from 1961 onward, so far as data are available, showing the distribution of the holdings of government debt in Canada and the proportions of such debt held by different financial institutions. In accordance with the Committee's decision, an official of the federal Department of Finance has undertaken to carry out this study.

Outlook Studies 1967-1972

1. Economic Assumptions

This study is designed to establish the basic economic assumptions (G.N.P., population) for use in making the expenditure and revenue projections. The work has been undertaken by the federal Department of Finance, on behalf of the Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters (a committee of officials), and a preliminary report was considered by the Committee at its meetings of April 27th and 28th. A draft report to the Tax Structure Committee has been prepared for consideration by the Continuing Committee before it is submitted to the Ministers.

2. Trends in Government Expenditures

This study will provide government expenditure projections to 1972. Suggested approaches and methods for making these projections have been supplied to officials of the eleven governments in a series of bulletins from the Tax Structure Committee staff. Technical problems have been discussed and resolved. Work is now proceeding on the projections. Most governments have submitted their preliminary projections which are being compiled and analysed by the Tax Structure Committee Secretariat. The Continuing Committee will be meeting after the Conference to receive and consider a report from the Secretary. It is expected that the Continuing Committee will be in a position to submit its report to the Tax Structure Committee by fall.

3. Trends in Government Revenues

This study will provide government revenue projections to 1972. The progress on this study is parallel to that on the expenditure projections.

4. Trends in Public Debt

The federal and provincial governments have also undertaken to project their gross debt. Because of the unavailability of data it will be extremely difficult, if not impossible, for the provinces to project trends in municipal debt. The debt projections will not be ready as early as the expenditure and revenue projections.

Policy Studies

It will be recalled that policy studies are to be made by the federal and provincial governments in four main areas:

1. Future Revenue Sources
2. Equalization and Fiscal Adjustment
3. Shared-Cost Programs
4. Intergovernmental Co-operation on Fiscal and Economic Matters.

1. Future Revenue Sources

It is assumed that the studies of future revenue sources and how they will be cultivated by federal and provincial governments will be closely related to the reports of the several Royal Commissions and enquiries on Taxation. If these Commissions and enquiries call for a substantial departure from the present tax structure, the participating governments will want to consider carefully the substance of the recommendations before submitting proposals to the Committee. Since the Royal Commissions' reports will not be available until fall, a large part of the studies of revenue sources will have to be deferred until then. In the meantime, work is going forward on two related studies: Tax Collection Agreements and Intergovernmental Taxation.

- | | |
|--|---|
| 2. <u>Equalization and Fiscal Adjustment</u> |) |
| |) |
| 3. <u>Shared-Cost Programs</u> |) |
| |) |
| 4. <u>Intergovernmental Liaison on Fiscal and Economic Matters</u> |) |

While the revenue and expenditure projections, when completed, will provide necessary background for the above policy studies, a start has been made on them; some of the governments are already well advanced in this work. It is hoped that these policy studies will be sufficiently advanced for the Tax Structure Committee to consider them late in the year.

Program of Work

The Tax Structure Committee directed the Continuing Committee to submit its report on the projections in the fall. The Committee will meet in early December to begin discussions on the policy studies.

The Committee re-affirmed its determination to complete the work assigned it by the Federal-Provincial Conference by July 1, 1966.

Honourable W. L. Gordon,
Chairman.

ANNEX B-1

PROGRESS REPORT TO THE TAX STRUCTURE COMMITTEE

(December 10, 1965)

This is a progress report from the Secretary of the Tax Structure Committee to the Committee.

Each of the studies of the Committee are reported on briefly, under three main headings: Background Studies, Outlook Studies, Policy Studies.

Background Studies

1. History of Federal-Provincial Fiscal Relations

This is an up-dating of the Canadian Tax Foundation monograph on this subject. The revised edition will be published early in 1966.

2. Public Finance Statistics (Study A-1)

This is an historical series of public finance statistics on federal, provincial and municipal expenditures, revenues, and debt, prepared by the Dominion Bureau of Statistics. Revenue and expenditure data have been included in the two volumes entitled "Public Finance Statistics and Projections, 1952-53 to 1971-72: Government Revenues and Government Expenditures", and these have been distributed to members of the Tax Structure Committee. A special publication of the historical series, 1952-53 to 1962-63, including certain revisions which are to be discussed with officials of provincial governments, will be issued by the Dominion Bureau of Statistics sometime during 1966.

3. Present Use of Tax Fields (Study D-1)

This is a descriptive study of the cultivation of tax fields by the federal, provincial and municipal governments which was undertaken by the Canadian Tax Foundation. This report was made available to the Tax Structure Committee at its last meeting. It will be published by the Foundation as soon as the French translation has been completed.

4. The Analysis of the Present Tax Structure (Study D-2)

This project is intended to be a synthesis and an analysis of the conclusions of the federal and provincial Royal Commissions and enquiries on taxation. This can be undertaken when all of the commission and committee reports have been received. The commissions or committees in the

provinces of New Brunswick, Manitoba, Nova Scotia and Saskatchewan have submitted their reports: the ministers representing the Governments of Canada, Ontario and Quebec may wish to advise the Tax Structure Committee as to when the reports from their respective commissions might be expected.

5. Capital Markets (Study B-6)

This is a study of the assets and liabilities of financial institutions, covering the period from 1961 onward, so far as data are available, showing the distribution of the holdings of government debt in Canada, and the proportions of such debt held by different financial institutions. In accordance with the Committee's decision, an official of the federal Department of Finance has undertaken to carry out this study. Preliminary data have been made available to the Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters, and the report itself will be distributed early in 1966.

Outlook Studies: 1967-72

1. Economic Assumptions (Study B-1)

This study was designed to establish the basic economic assumptions (G.N.P., population) for use in making the expenditure and revenue projections. The work was undertaken by the Department of Finance, on behalf of the Continuing Committee, and a final report was approved by the Committee on July 23, 1965. It has been included as Appendix A in the report entitled "Projection of Government Revenues and Expenditures for the Period 1967-68 to 1971-72" (Volume I).

2. Trends in Government Revenues and Expenditures (Studies A-2 and B-2)

Revenues and expenditures of the federal, provincial and municipal governments have been projected for the period 1967-68 to 1971-72. This study, which was conducted under the direction of the Continuing Committee, was sent to members of the Tax Structure Committee on December 4, 1965, and will be discussed at the current meeting.

3. Trends in Public Debt (Study B-5)

The federal and provincial governments have undertaken to project their gross debt as well as their revenues and expenditures. (It should be noted that the Continuing Committee has concluded that it would be extremely difficult, if not impossible, for the provinces to project trends in municipal debt.) The debt projections are expected to be completed early in 1966.

Policy Studies

It will be recalled that policy studies are being made in four main areas:

1. Future Revenue Sources (Studies B-4, D-3, D-4)
2. Equalization and Fiscal Adjustment (Studies F-1 and F-2)
3. Shared-Cost Programs (Studies C-1 and C-2)
4. Intergovernmental Liaison on Fiscal and Economic Matters (Study G-1)

1. Future Revenue Sources

It is assumed that the studies of future revenue sources and how they will be cultivated by federal and provincial governments will be closely related to the reports of the several Royal Commissions and enquiries on Taxation. This is likely for this reason: if these Commissions and enquiries call for a substantial departure from the present tax structure, the participating governments will want to consider carefully the substance of the recommendations before submitting proposals to the Committee.

Since not all of the royal commissions' reports are available, a large part of the studies of revenue sources will presumably have to be deferred until they are received. In the meantime, work is going forward on two related studies: Tax Collection Agreements (D-4) and Intergovernmental Taxation (H-1).

2. Equalization and Fiscal Adjustment)
3. Shared-Cost Programs)
4. Intergovernmental Liaison on Fiscal)
and Economic Matters)

With reference to the other three policy studies, the Tax Structure Committee decided that each of the participating governments would be invited to conduct its own studies in each of these areas. While the revenue and expenditure projections, only recently completed, provide some of the background necessary for this work, a start has been made and some of the governments are well advanced in their study of these policy areas. It is hoped that these studies will be sufficiently advanced for the Tax Structure Committee to consider them at its next meeting.

ANNEX B-2

Communiqué

TAX STRUCTURE COMMITTEE

(December 10, 1965)

The Tax Structure Committee met today to continue its work of preparing for discussions by the Federal-Provincial Conference next year on future fiscal arrangements between the federal and provincial governments.

The Committee received a report on trends that may be expected during the 1967-72 period in revenues and expenditures of the federal government and the provinces and municipalities. The Committee discussed the implications of this report and its relationship to future work of the Committee. The Ministers recognized that priorities will have to be carefully considered by all governments in respect of expenditures on major programs that will compete for available funds. It also recognized that the rising level of provincial and municipal expenditures underlines the need for harmonizing federal and provincial fiscal and economic policies.

It was anticipated that, with the important information provided by the report on projected revenues and expenditures and other reports prepared for the Committee, the Committee will be in a position to advance its discussions of the tax structure and fiscal arrangements during the first half of 1966.

Among other subjects discussed were provincial proposals for the inclusion of mental and tuberculosis hospitals in the hospital insurance program, and methods of financing costs of medicare. Provincial representatives expressed views concerning increased assistance to higher education, in anticipation of the proposed Federal-Provincial Conference on this subject which the Prime Minister of Canada had suggested in his statement on October 14th.

The Committee reviewed a progress report on studies completed to date and a schedule of the studies which remain to be completed in preparation for the 1966 meetings of the Tax Structure Committee and for the plenary Federal-Provincial Conference which will follow them.

The Government of Canada was represented at the meeting by the Honourable Mitchell Sharp, Acting Minister of Finance; the Honourable Guy Favreau, President of the Privy Council, and the Honourable E. J. Benson, Minister of National Revenue. The provincial representatives were the Honourable J. N. Allan, Treasurer for the Province of Ontario; the Honourable Jean Lesage, Prime Minister and Minister of Finance for Quebec; the Honourable Eric Kierans, Minister of Health for

Quebec; the Honourable G. I. Smith, Minister of Finance and Economics for Nova Scotia; the Honourable L. G. DesBrisay, Minister of Finance and Industry for New Brunswick; the Honourable Duff Roblin, Premier and Provincial Treasurer for Manitoba; the Honourable W. A. C. Bennett, Premier and Minister of Finance for British Columbia; the Honourable M. A. Farmer, Provincial Treasurer of Prince Edward Island; the Honourable D. V. Heald, Attorney General for Saskatchewan; the Honourable A. O. Aalborg, Provincial Treasurer for Alberta; and the Honourable F. W. Rowe, Minister of Finance for Newfoundland.

REPORT OF THE TAX STRUCTURE COMMITTEE
TO THE FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE

(Friday, October 28, 1966)

PROJECTIONS OF GOVERNMENT REVENUES AND EXPENDITURES

Among the terms of reference of the Tax Structure Committee was the instruction to study and report upon:

"the trends to be expected during 1967-72 in public expenditures by the federal government, the provinces and the municipalities, taking into account the broad priorities likely to be accorded by governments to expenditures on major programs that will compete for available funds", and

"the problems involved in financing these expenditures and their relationship to the economic circumstances to be expected (and) the probable levels of costs of public services and facilities..."

To carry out this task, the Tax Structure Committee members instructed their officials on the Federal-Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters to prepare projections of revenues and expenditures for the federal and provincial/municipal governments to 1971-72. These projections, using the DBS public finance classification, were prepared in 1965, and revised on the basis of later data in October 1966. They include expenditure programs decided upon or announced by the end of 1965 or provided for in the governments' 1966-67 estimates. Revenues were projected on 1966 tax rates.

The projections reveal that by 1971-72 provincial/municipal expenditures may be expected to climb to between \$16 and \$16½ billion. This represents an annual rate of increase, from 1966-67, of about 8½ percent. Federal government expenditures would rise to about \$12¾ to \$13 billion, an annual rate of increase of about 6½ percent. Total expenditures for all governments, excluding intergovernmental transfers, are expected to reach \$26 to \$26½ billion by 1971-72.

Assuming the gross national product grows at 6 or 7 percent per annum, provincial/municipal revenues, at present tax rates, would rise to between \$13½ and \$14 billion. Federal revenues, at present tax rates, might be expected to rise to between \$13 and \$13¾ billion. Total government revenues, excluding intergovernmental transfers, would increase to between \$24 and \$25½ billion. These figures represent an annual rate of increase of about 7 to 7.8 percent in provincial/municipal revenues and about 7 to 8 percent in federal revenues, over 1966-67 budget estimates.

If expenditures rise as projected, and if tax rates and federal transfers to the provinces remain as they were when the projections were made, the financial position of the provincial/municipal governments would worsen, and that of the federal government would improve. On these assumptions, and depending upon whether the GNP grows at 6 or 7 percent, the provincial/municipal deficits would increase from the current level of about \$900 million to about \$2.4 or \$2.1 billion. The federal government's position would move from an approximate balance in the current year, on this DBS basis, to a surplus of about \$325 or \$725 million, depending upon the rate of growth of the GNP.

It should be emphasized that these projections, as all such projections must be, are based upon many assumptions. A small change in some of the assumptions can make a substantial change in the projections. (An outline of the most important assumptions and of the statistical methods used is given in the attached Annex.) For these reasons it is the broad trends in these projections that are the most helpful; the individual figures and the absolute magnitudes should be used with caution.

ANNEX

Assumptions

The following principal assumptions were used in the preparation of the projections:

1. That the population of Canada would grow in the same way as projected in the study done for the Economic Council of Canada.
2. That the Gross National Product would grow at 6 or 7 percent per annum.
3. That the cost to governments of goods and services would rise consistent with the G.N.P. assumptions.
4. That government revenues would rise at rates consistent with the population, production, and income assumptions.

Projection Methods

1. The D.B.S. classification of government net general revenues and expenditures was used (the public finance series).
2. Common techniques for projecting both revenues and expenditures were developed by the Secretary of the Tax Structure Committee and his staff, and examined and accepted by the Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters representing all governments. They were then used for all projections.

Statement by
THE HONOURABLE DUFF ROBLIN
Premier of the Province of Manitoba
to the
FEDERAL-PROVINCIAL PLENARY CONFERENCE
(Friday, October 28, 1966)

INTRODUCTION

We are here to resolve a range of serious problems before us. We have been meeting together as the responsible senior governments in Canada talking about first one aspect and another -- never all of the picture as a whole. Now we must face the full impact of each of these problem areas in aggregate. They are problems deriving from the rapid rate of economic growth we enjoy and from the need to distribute our growing wealth more equitably.

Our fiscal arrangements must be designed to maintain, guide, and control a continuing rapid rate of economic growth. We must organize ourselves to stimulate the economy and manage it.

We must also strive for more equitable distribution of the wealth of the nation. We must strive to overcome regional differences in income. We all know that there are great differences in income and economic opportunity among the several regions of Canada. The Economic Council of Canada tells us that these disparities are not diminishing. These differences corrode national unity. Australia and the United States, through national policies, have been able to cut down the difference in income among different regions within their nations. We must strive to do the same.

Priorities

The governments of Canada cannot do everything at once. If we are going to achieve our objectives we must concentrate our efforts. This implies that we must choose a set of priorities and apply them rigorously to the management of our affairs. We recognize that this is a problem of real concern to both federal and provincial governments.

It is agreed by all governments that education must be the first priority. More than ever before it is human knowledge and human skill which generate economic and social freedom. Educated and skilled individuals will expand the economy and thus the wealth of the nation.

Regional development must be our second priority. We must equalize economic and social opportunity across the

nation. This, as much as anything else, will strengthen the basic unity of the nation. It will give added meaning to being a Canadian. Regional development will also expand our economy and increase our wealth. It will aid us to make better use of our natural resources and our investments in transportation facilities and other capital holdings.

We must continue to improve our social policies from day to day. But we can expand these programs to improve the quality of living only if we give more recognition to the concept of need. There is no need to subsidize the wealthy. There is a need to concentrate our efforts on those who need help. Medicare is a case in point. Manitoba is prepared now to support medicare services to those who have need for assistance. We believe that the federal government should be ready to share fully in meeting this real need.

Education and Manpower Development

Education and manpower development are the first essentials -- and the most costly. The cost per student in primary and secondary schools and in universities is climbing rapidly. The number of students is also increasing. Technical and vocational training which we have been considering in detail is among the most expensive necessities of a manpower program. We respect the federal government's recognition of this factor since 1961. In the past few days we have become concerned in the face of their partial withdrawal from this vital field. The growing complexity of our economy demands phenomenal annual increases in training and skill development. The cost of mobility programs, of re-training, of specialized education for Indian and Metis people must be added to the bill as much as the costs of education for the blind, the deaf and the mentally retarded. The rising total of these costs exerts increasing strain on provincial and municipal resources -- resources far from being adequate to carry the burden.

The Tax Structure Committee studies show that the main cause of the large deficits forecast for the provinces is the rising cost of education. Education is a national priority, but at the same time a provincial responsibility. The needs of this first national priority can be adequately met only if the provinces receive a larger share of the present joint federal-provincial tax fields - the taxes on incomes and corporate profits.

Education Costs and Real Property Taxes

In Manitoba, we have progressively taken a larger portion of the education cost burden into the provincial budget. We must now go further. This means that more of the general revenues of the province must be committed to support of the primary and secondary school system. Relief of the burden of real property taxes on the local taxpayer will require that the province have more elbow room in other tax fields. We do not suggest that the federal government should finance primary and secondary education. This is not reason-

able. We do insist, however, that Manitoba must have adequate access to joint national tax fields to meet the rising costs of education. It is true that the federal government has given recognition in principle to this in its most recent proposals. Our real concern is that this recognition has been so limited, and the fiscal equivalents made available so encumbered by commitments transferred to the province from federal responsibility that the revenues therefore are already spent before the province has access to them. While the federal government has thus accepted in principle the provincial position, in practice it has not recognized in a sufficiently tangible way that the national priority - education - is the main cause of the forecast deficits. The just provincial claims for greater tax-sharing are thus still unsatisfied.

Regional Development

Regional development in Manitoba presents real and vexing problems. We lack the funds to launch the programs and to make the investments which would boost our economy, our wage rates and our incomes.

We know much of what needs to be done. We have serious regional disparities within the province. We struggle against two formidable problems. First, the fiscal structure of the nation denies us the funds we need even to support the provincial share of new programs. Second, national trade and industrial policies further impede regional progress.

Problems of northern development are of particular interest to Manitoba. The opening of the West was achieved within the framework of appropriate national transportation policies, immigration policies, land settlement policies and others -- all directed toward the development of permanent settlement. The frontier which now offers challenges and economic opportunities is the North. In the last ten years Manitoba has pushed its northern frontiers back and commenced the development of a new economic region. We are building in ten years what has been built elsewhere in the nation in one hundred or even two hundred years.

But the federal policy-makers have lost sight of the needs and challenges of new frontiers. They have lost sight of the need for specialized rail- and air-transportation policies, of the need for investment in roads and of the complex problems of building a new community on the frontier. To attract people to the new and growing northern communities we must have such things as live television and adequate radio broadcasting, good municipal services, housing at reasonable prices, and so on.

We must overcome the problems of isolation and remoteness by providing good roads. To control the cost of living we must have transportation policies which assure that consumer goods shipped into the north do not pay exorbitant freight rates. Air transportation must be convenient and cheap. And above all, we must have improved roads. The federal abandonment of the Roads to Resources program struck a sting-

ing blow at the development of northern Manitoba. It must be re-instated and matched by other federal policies to make northern living more attractive and northern business profitable.

Revenues and Costs, Federal and Provincial

The Tax Structure Committee has done an essential job. It has shown us that, in the aggregate, provincial and municipal costs are rising more rapidly than federal costs. It has given us a forecast of federal surpluses and unmanageable provincial deficits. The Committee has made it clear that the main cause of the provincial deficits is the sharply rising cost of education. It is this constitutionally provincial responsibility which causes growth in provincial and municipal costs to far outpace the growth of costs of the federal government. Manitoba believes that the people of Canada must be made aware of these trends and their order of magnitude so that they may judge the nature of the problems before us.

All of the anticipated annual deficits of the next five years are expected to fall upon the province and the municipalities. The major portion of these deficits will derive from meeting the costs of education. These costs occur where the student lives. The benefits occur where he chooses later to live and work. Both standardization of educational opportunity and a reasonable allocation of costs against taxes therefore argue for a greater share of the tax resources of the nation being made available to the provincial and municipal governments. This is our basic position. It is this point which we must emphasize continually.

We are equally concerned that the federal government must retain the capacity to perform effectively its functions as the national government. To this end, we recognize fully that the federal government must maintain the marginal control of direct taxes -- the taxes on personal and corporate income which it shares with the provinces. The federal government must be able to increase or decrease the taxation of personal and corporate income at the margin in order to control inflation, combat recessions and guide the economic growth of the nation.

On the other hand, it is not reasonable to believe that the responsibility of the federal government is merely the balancing of the federal budget. The national interest requires that the federal government recognize and meet the priority needs of the people of Canada. Some of these needs are for services which must, by constitutional arrangement, be provided by the provinces. In such cases it is clear that the federal government must do all in its power to ensure the provinces the revenues necessary to the provision of these high priority services. What is needed now is a broader share of the shared tax field allocated to the provinces to meet these rising costs.

Manitoba is striving to offer citizens within her boundaries economic and social opportunities equal to the best found in Canada. We must equalize opportunities and services, particularly in the fields of education and health care.

In undertaking these tasks we must avoid the tax jungle of the thirties. So far as possible, we should co-ordinate taxation at the senior levels of government. If we are to avoid double taxation, the provinces must have access to a greater share of the shared tax field.

Any acceptable longer-term solution to tax-sharing will have to follow recognition of realistic priorities and after consideration of the proposals of the Carter Royal Commission on Taxation. But the immediate needs require substantial recognition now.

Given these circumstances, Manitoba's basic position on the fiscal arrangements is:

- (a) that the province is ready to work for an interim pact to cover the fiscal period beginning April, 1967;
- (b) that the federal government increase its standard abatement to the provinces for personal income tax from 24 percent of basic federal tax to at least 50 percent, beginning with the 1967 tax-year so as to give the provinces an additional unencumbered 26 points;
- (c) that for an interim period, corporation tax abatement can remain at 9 percent of taxable profits and the estate tax allocation at 75 percent.
- (d) that equalization on the present basis to the top two provinces is necessary and in the national interest. The present basis of equalization of income and profits taxes has stood the test of time as the most realistic measure of tax capacity in the provinces, together with equalization of the natural resource tax yields.

On this vital matter of equalization, we must reiterate that the present government of Canada was elected on a platform of equalization to the highest Canadian province. Mr. Pearson has described the national average basis for equalization as being an approach which "deliberately denies the very principle of equalization". "Bringing some provinces up to the average still leaves them far below the richest - below Ontario. This isn't equalization of equity". Equalization to the national average was also called a "shameful betrayal" of principle by the Prime Minister.

As recently as mid-October of this year the Prime Minister gave a nationally televised interview, in which he said that the continuing responsibilities of the federal government included the task of ensuring that "the poor provinces... would be able to have the services for their people that the rich provinces have".

Shared Cost Programs

These programs have been used to achieve national standards of service in important areas of government responsibility. As a result, the provinces have undertaken large-scale commitment. In some cases, the federal government is now abandoning these programs without sufficient guarantee to the provinces that provincial revenues will be increased to meet the escalating costs of the services created. In other cases, major changes are to be made which will seriously weaken the effectiveness of the programs. These proposals come at a time when other provincial fiscal problems are reaching critical proportions. Manitoba urges that the federal government reconsider its proposals on this matter.

In fact, one shared-cost program, the Composite Forest Agreement has already been abandoned unilaterally by the federal government without fiscal compensation. With respect to this program and for any similar cases, Manitoba proposes that a method be worked out to provide iron-clad guarantees of adequate provincial revenues to continue to meet the escalating costs of established programs when the federal government abandons them. Unless such a device is created the good faith and co-operation necessary to the establishment of shared-cost programs will be jeopardized. An atmosphere of good faith and understanding is essential if the provinces and federal government are to co-operate effectively in meeting national priorities.

Indeed, the federal government must recognize the consequences to the provinces of the shared-cost programs which they from time to time propose. Medicare is a case in point. The federal government appears to believe that in the medicare offer it is accepting responsibility for one-half the cost. This is not so. The federal government refuses to participate in the administrative costs of medicare itself and has failed to deal adequately with the need for ancillary services. It is true that a Health Resources Fund has been proposed to assist in meeting the costs of necessary new medical and paramedical training and research. In Manitoba, our share of these ancillary service costs has been estimated by the federal government to be \$15 million. Manitoba health authorities, however, estimate the capital requirement for training and research to be four times this sum.

This is all too familiar a feature of the 50-50 federal shared-cost programs. In other words, the provinces far too often find that their share is not one-half the cost but instead as much as three times greater than the federal contribution.

Summary

In viewing the whole array of problems which have been under discussion, Manitoba has given her basic approach. The provinces must have tax room clear of encumbrances to meet their growing problems. We have stated clearly that we expect reasonable and responsible relations with the federal government in facing the priorities of education and manpower

development. The basis of these relationships must continue to be good faith between the senior governments. Joint responsibilities must be carried out in the secure knowledge that objectives will not be unilaterally abandoned to the cost of either partner. On the provincial side we believe that any new agreement must guarantee that no province would receive less in any year under a new arrangement with the federal government than it would have received had the present arrangement been carried forward for the same year.

In respect of year-to-year revenue stabilization, Manitoba considers that a full floor should be placed under all provincial revenues.

If the federal government responds to the needs of the provinces for new and clear tax revenues, many of the problems being debated in great detail over the past few days would come nearer to solution.

In respect of education, we must have far more real help in dealing with the major cost burdens. As a result of the new federal proposals, well-proved programs are now either being badly weakened or cast aside. Others are to be phased-out. Inadequate funds have been allocated to the provinces with the result that the budgetary positions of the provinces and municipalities will remain in continuing and growing heavy deficits. The budget of the federal government will remain in growing surplus. Little has been done to change this.

The proposed tax transfers offered in September were already fully encumbered - consumed by existing costs for programs that could not be curtailed. The federal government's persistent refusal to face the need to give adequate tax room to the provinces free of encumbrance is the greatest single failure of federal responsibility.

Manitoba requires substantially increased revenues to meet the growing needs of education and to relieve the school taxpayer. Every consideration of national policy emphasizes our request for a just and equitable share of the national tax resources.

Statement by
THE HONOURABLE W. A. C. BENNETT
Premier of the Province of British Columbia
at the
FEDERAL-PROVINCIAL PLENARY CONFERENCE
(Friday, October 28, 1966)

Introduction

Mr. Prime Minister, British Columbia views this meeting, held on the eve of the celebration of 100 years of Canadian Confederation, as one of the most significant plenary sessions of this century. The results of our deliberations will largely determine the course the Canadian nation will take in its second century.

British Columbia is now celebrating its own centenary of the union of the British Crown Colonies of Vancouver Island and British Columbia. But while we turn our thoughts to and honour those of our pioneers who have contributed to the Canadian nation of today, let us not look to the past for solutions to the problems which now face us, but rather aim to develop new ideas to satisfy the requirements of the new century. With the ascendancy of Provincial responsibilities in the fields of education, health, welfare, and resource development, past fiscal arrangements are outmoded.

British Columbia has the capabilities and resources to greatly increase its growth in the future for the benefit of all Canadians. Its export-oriented and tourist economy prevents the Government of Canada from having a very substantial foreign trade deficit. Its high income level and rapid developmental programs provide above average revenues for the Federal Government. But to realize British Columbia's fullest potential, it is necessary the Government of Canada provide fair and equitable treatment to the Province in fiscal considerations.

We meet today under uncertain conditions both at home and abroad. The current expansionary phase is exposed to pressures which could seriously limit further expansion and improvement in our standard of living if we do not plan carefully. The current tight-money situation, record high interest rates, and rapidly increasing costs of production impose real threats to our competitive position in world markets so essential to our continuing prosperity. Immediate problems, however, should not cloud our vision for establishing proper fiscal relationships for the period ahead. We must plan for unhindered nation-wide economic development. We must develop programs that will make fuller use of our natural resources, that will educate and train our people, and that will provide adequate power and transportation

facilities for industry. Only in this way will we increase the standard of living, health, and welfare of the Canadian people. As has been emphasized in the past, under our Constitution, most of these responsibilities lie with Provincial Governments.

British Columbia considers that fiscal arrangements and planning undertaken by the Government of Canada have not been fair in relation to all sectors of Canada. They have compounded rather than assisted the problem. The people of British Columbia are growing restless with the Federal attitude and, on their behalf, I will point to examples of unfair treatment of our Province by the Government of Canada.

Tax Occupancy

The fiscal responsibilities of the Provinces in the fields of education, health, welfare, and resource development have greatly accelerated in the last decade and will continue to do so over the foreseeable future. National economic and social policies instituted by the Government of Canada often increase Provincial involvement in these fields with little or no consideration of the means by which the additional service costs are to be met.

The Government of Canada, supported by the major share of the income taxes with their great productivity, can expect revenues to grow at a faster rate than expenditures. The Provinces, on the other hand, can expect an increasing shortfall in revenue in relation to expenditure.

It is becoming increasingly evident that under present tax-sharing arrangements the Provinces lack the fiscal ability or capacity to provide the revenues within the financial resources available to them. To meet the obligations of the Provinces to their citizens, within the limits of a more equitable distribution of tax resources, it is essential Canada return an increased share of the direct-tax fields to the Provinces. British Columbia considers a National Government transfer over the next five-year period of a minimum additional 2 percent per year of the Federal personal income tax and an additional 1 point per year of corporation-taxable income, without the need for double taxation, would adjust some of the current imbalance in Federal-Provincial fiscal resources and expenditure responsibilities. In British Columbia's view this is a reasonable readjustment in tax resources to be made by the National Government at this time.

Equalization

British Columbia believes that equalization payments are not the answer to the problem of meeting Provincial Government fiscal deficiency in providing an accepted National level of government service. These unconditional payments to certain Provinces do not encourage fiscal responsibility. The tax

revenue paid out as equalization payments should be used more advantageously.

British Columbia agrees a fiscal-need problem exists in certain areas of Canada. It believes, however, assistance should be given direct to the individual citizens involved, rather than through equalization payments to certain Provincial Governments. It is desirable to give people financial independence and the flexibility of action that comes with it. Assistance to those who are financially dependent should take a form which best contributes to this end. The Government of Canada should attack directly the problems which prevent low-income persons wherever they may be located in Canada from achieving income growth rates comparable to the average of the nation. I would point out that these persons are located in all Provinces. Programs promoting growth and development of a sound industrial base should be intensified and strenuous efforts made to educate and train the labour force to use modern technological methods. Where recovery assistance is not economically feasible or justified, relocation of the people to areas of greater opportunity should be encouraged through housing assistance along with educational and vocational training, with pay, until the individual is properly settled. Through direct assistance to the individual citizen, the problem of income deficiency could be undertaken across the nation on an equitable basis, provide more efficient use of public moneys, and contribute to National harmony.

However, if the Government of Canada insists on retaining the equalization-grants system, consideration should be given to certain factors. British Columbia has emphasized at a previous meeting the inadequacy of equalization formulae which do not give weight to cost differentials between Provinces in providing like government services. I have also pointed out the high-cost nature of essential services in British Columbia. Our higher income reflects the higher cost nature of the British Columbia economy arising from our geographic location and the adverse effect of National tariff policies. To say that equalization payments to a stated base enable a Province to provide a certain level of government service ~~assume~~ the cost of services in a receiving Province is at an average level. The Dominion Bureau of Statistics reports, for example, of average weekly wages and salaries and public-school teachers median salaries, indicate some of the divergency in costs across our nation. Where lower costs exist, equalization of Provincial revenues may actually subsidize certain Provinces until they have a greater capacity to pay than the Provinces who do not receive equalization. The Government of Canada is too unrealistic in its zeal to equalize by revenue only and ignoring every other factor involved. If we must have equalization, it should not be at 100 percent of revenue. I would suggest that equalization at 85 percent of Provincial revenues would adequately compensate for this cost advantage. Equalization must not destroy the ambition of the recipient Provinces to improve their own position.

Mr. Prime Minister, I believe that equalization itself, through recognition of Provincial constitutional taxation

rights and a fresh approach to this problem, can be eliminated. Any fiscal assistance deemed necessary by the Government of Canada for a war on poverty throughout the nation should not be an integral part of arrangements respecting direct taxes with the Provinces.

Shared-Cost Programs

Federal-Provincial shared-cost programs have been an excellent device for establishing nation-wide levels of essential government services. In addition, they have encouraged regional projects which have had a National impact.

British Columbia sees National strength, not weakness, in shared-cost programs. We urge the continuation and expansion of programs which contribute to National growth. Increased sharing in the fields of higher education, sharing of costs of mental and tuberculosis patients under the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act and larger participation in costs of new hospital construction should also be undertaken by the National Government.

We do, however, take exception to cancellation of agreements, such as the proposed ending by the Federal Government of the forestry agreement on March 31, 1967, without prior consultation or compensation to the Provinces.

Provincial Economic Development

The Province of British Columbia has progressed rapidly over the past decade, but its people have become highly resentful of the Government of Canada continuing to ignore their pleas for equal fiscal treatment. I have pointed out many times in the past that any prosperity enjoyed by British Columbia is more than shared with the rest of Canada. To place an additional burden on an industrious people by way of discriminatory treatment is certainly not in the National interest.

Hydro-Electric Power

In October 1961, the Province commenced construction of the gigantic Peace River power project. In September 1964, the vast hydro-electric and flood-control complex on the Columbia River was started. These projects, undertaken by the people of British Columbia, will produce large-scale economic benefits which will accrue to all Canadians.

As an equal partner in Confederation, British Columbia is entitled to the same fiscal considerations as received by other Provinces from the Government of Canada for power and flood-control projects. The Federal Government has provided to March 1965 over \$77 million in subsidies to the South Saskatchewan River irrigation and power project, or 77.6 percent of the expenditure, and is contracting to initially build and pay for the entire \$120 million transmission facilities from the Nelson River hydro-electric

development in Manitoba. The Atlantic Development Board will pay \$20 million toward the construction cost of the New Brunswick Mactaquac hydro-power project, and will provide other forms of financial assistance in the Maritime Provinces through the Atlantic Provinces Power Development Program. Most of the funds for Quebec's \$160 million nuclear power plant near Three Rivers will come from Ottawa, and Ontario receives \$70 million a year for nuclear development.

Mr. Prime Minister, British Columbia has received no Federal financial participation in its vast hydro-electric developments on the Peace and Columbia Rivers. In other words, it is constructing and financing these projects alone, although great benefits will accrue from its efforts for all of Canada. It has also been severely penalized by the imposition of the 11 percent Federal sales tax on building materials and machinery. This tax measure was introduced in the final stages of negotiations on the Columbia River project and was never considered in determination of the costs in the agreement. The Government of Canada negotiating representatives were aware this tax was not included in the project costs, and, therefore, it came as a great surprise to British Columbia to find these materials were not exempted for hydro construction purposes. This tax will add, with financial costs at current borrowing rates, approximately \$100 million to the total cost of the Peace and Columbia River projects, to be borne by the people and businesses of British Columbia. British Columbia would stress it is completely unjustifiable that the Government of Canada should be enriched at the expense of Crown Provincial developments in British Columbia, while other Provinces enjoy substantial Federal subsidies and assistance on similar projects.

Trans-Canada Highway

The vital role of the Trans-Canada Highway in linking the Provinces of Canada has always been recognized by British Columbia. Although faced with per mile costs of construction almost double that in the rest of Canada and lower Federal percentage participation in the total cost, the Province has virtually completed work on the highway and has provided on many sections, and solely from Provincial funds, standards far superior to those required in the agreement.

British Columbia is disturbed by the refusal so far of the Federal Government to share the cost of construction of a major bridge over the Second Narrows at Vancouver. This refusal is contrary to the terms of the original agreement. The unrealized capital cost of the bridge at the time of forming part of the Trans-Canada Highway system and becoming shareable with Canada was \$21.8 million. British Columbia again requests payment by the Government of Canada of its share of the cost of this structure.

Pacific Great Eastern Railway

The Pacific Great Eastern Railway, as a developmental railroad, has been a key factor in the rapid growth and development of the resource-rich central and northern areas of

British Columbia. The economic base of these regions has been greatly expanded with the unprecedented level of capital resource investment, such as in pulp, petroleum and natural-gas industries, throughout the railway's service area. One-third of the railway's total freight income now originates from the north-end of the line, and the proportion is anticipated to increase rapidly with new capital investments in this area. Between 1951 and 1963, the latest date information is available, the number of individual income taxable returns and the total income thereon in the Prince George region increased 1968 and 282 percent respectively, in the Peace River area the corresponding increases were 471 and 719 percent; for all other areas of the Province the increases were 64 and 141 percent. The population increase over the decade to 1966 of the City of Prince George was 125 percent, and of the principal centres in the Peace River area 128 percent.

In 1955, a former Canadian Prime Minister, speaking in Parliament to the motion on paying a construction subsidy to the Pacific Great Eastern Railway on 50 miles of the northern extension from Prince George, stated: "Our view that the present outlook does not justify a further extension of the line at this time would not, of course, prevent consideration of this matter again in a later year if the prospects for economic development then appear to be sufficiently promising to warrant a contribution toward the cost of constructing such an extension at that time". If "sufficiently promising economic development" is to be the guide-line for Government of Canada participation in development projects, surely the rapidly expanding economic base of the northern areas served by the railway, which is a fact now, not conjecture, justifies Federal sharing in the construction cost of this railroad at this time.

Numerous precedents exist of Federal sharing in construction of developmental railroads. But while in other projects the Federal construction subsidies have been made during the period of construction, and not always to immediate economically justified projects, previous limited contributions toward the Pacific Great Eastern Railway have been "after the fact", so to speak, and after many submissions by the British Columbia Government. The people of British Columbia ask for the same treatment afforded Canadians of other Provinces in the past in respect of development railroads. The total Federal contribution outstanding at \$25,000 per mile on the unshared portion of the rail line is \$19,747,500.

The Pacific Great Eastern Railway is entitled to the same operating subsidies paid by the Government of Canada to the two National railways and regional railways, including United States-owned systems operating into Canada. The Provincial railway is paying the same wage rates as the major railways operating in British Columbia and is required to maintain low freight rates to remain competitive with these Federally subsidized railways. At the same time, the Provincial railway is making a substantial contribution to the level of economic activity in the Province which is highly beneficial to Federal Government revenues. In addition, the

Pacific Great Eastern Railway, with its national and international rail connections, is sharing significantly in Canada's favourable balance of international commodity trade. The people of British Columbia deserve to be treated equally with other Canadians and receive like subsidies for the Pacific Great Eastern Railway. Again, it is a question of only British Columbia having to "go it alone" in the construction and operation of a developmental railway.

Conclusion

Mr. Prime Minister, British Columbians believe, Canada, united from shore to shore, has a great destiny. However, this will only be achieved if the Government of Canada realizes and acts on its responsibility to foster nation-wide economic development and, in so doing, treats all the regions of Canada equally and fairly. The cases of discrimination against British Columbia need immediate correction if its citizens are to fully appreciate and support Confederation. Even certain Liberal members of the Federal Parliament are advising British Columbia to apply to the Government of Canada for \$200,000,000, which, they say, is available for the asking. The truth is, British Columbia has been asking for fair treatment and assistance with certain projects for its citizens over the years. The Government of Canada, however, has failed to recognize our requests and, at the same time, has continued to favour the other Provinces with special treatment. It is time, Mr. Prime Minister, the Government of Canada stopped overlooking British Columbia in its fiscal relations.

APPENDIX A: FEDERAL AND PROVINCIAL REPRESENTATIVES AND ADVISERS

FEDERAL GOVERNMENT

Conference on Financing Higher Education

Rt. Hon. L. B. Pearson, Prime Minister (Chairman)

Hon. Mitchell Sharp, Minister of Finance and Receiver General

Hon. Judy LaMarsh, Secretary of State

Hon. Jean Marchand, Minister of Manpower and Immigration

Tax Structure Committee Meeting

Hon. Mitchell Sharp, Minister of Finance and Receiver General
(Chairman)

Hon. Maurice Sauvé, Minister of Forestry and Rural Development

Hon. E. J. Benson, Minister of National Revenue and President
of the Treasury Board

Plenary Conference of Prime Ministers and Premiers

Rt. Hon. L. B. Pearson, Prime Minister (Chairman)

Hon. Mitchell Sharp, Minister of Finance and Receiver General

Hon. Allan J. MacEachen, Minister of National Health and
Welfare

Hon. Judy LaMarsh, Secretary of State

Hon. Maurice Sauvé, Minister of Forestry and Rural Development

Hon. E. J. Benson, Minister of National Revenue and President
of the Treasury Board

Hon. Jean Marchand, Minister of Manpower and Immigration

Advisers

Privy Council Office

*Mr. R. G. Robertson, Secretary to the Cabinet

*Mr. J. Beetz, Assistant Secretary to the Cabinet

*In attendance at the meeting of the Tax Structure Committee.

Privy Council Office (Cont'd.)

Mr. F. A. Milligan, Assistant Secretary to the Cabinet

Department of Finance

*Mr. R. B. Bryce, Deputy Minister of Finance

*Mr. A. W. Johnson, Assistant Deputy Minister of Finance

*Mr. E. Gallant, Director of Federal-Provincial Relations

*Mr. H. Calof, Departmental Solicitor

Department of Secretary of State

Mr. G. G. E. Steele, Under-Secretary of State

Mr. R. Ross, Adviser, Higher Education

Department of Manpower and Immigration

Mr. T. Kent, Deputy Minister of Manpower and Immigration

Mr. G. G. Duclos, Assistant Deputy Minister, Manpower Division

Mr. W. R. Dymond, Assistant Deputy Minister, Programme
Development Service

Mr. M. Guay, Assistant Director General, Manpower Division

Mr. J. P. Francis, Director, Economics and Research Branch

Dominion Bureau of Statistics

Mr. G. A. Wagdin, Director of Public Finance and Transportation
Division

Mr. N. LeSeelleur, Acting Director of Education Division

Mr. W. B. Bolton, Chief, Governments Section Government and
Transportation Division

Mr. R. D. Mitchener, Chief, Higher Education Section
Education Division

PROVINCIAL GOVERNMENTS

ONTARIO

Hon. J. P. Robarts, Q.C. Prime Minister of Ontario

* In attendance at the meeting of the Tax Structure Committee.

ONTARIO (Cont'd.)

Hon. J. N. Allan, Treasurer of Ontario

Hon. W. G. Davis, Q.C. Minister of Education and of University Affairs

Advisers

Mr. W. M. McIntyre, Secretary of the Cabinet, and Deputy Minister Prime Minister's Department

Mr. Hugh E. Brown, Deputy Provincial Treasurer Treasury Department

Mr. H. Ian MacDonald, Chief Economist of Ontario Department of Economics and Development

Mr. J. R. McCarthy, Deputy Minister of University Affairs

Mr. C. E. Brannan, Secretary of the Treasury Board

Dr. J. K. Reynolds, Chief Executive Officer Prime Minister's Department

Mr. D. W. Stevenson, Director, Economic Planning Branch Department of Economics and Development

Mr. W. J. Smithson, Director of Research and Statistics Treasury Department

QUEBEC

Meeting on Education

Hon. D. Johnson, Prime Minister of Quebec

Hon. J. J. Bertrand, Minister of Education and Justice

Hon. P. Dozois, Minister of Finance and Municipal Affairs

Hon. J. N. Tremblay, Minister of Cultural Affairs

Hon. M. Masse, Minister without Portfolio (Education)

Tax Structure Committee and Plenary Meeting

Hon. D. Johnson, Prime Minister of Quebec

Hon. P. Dozois, Minister of Finance and Municipal Affairs

Hon. J. N. Tremblay, Minister of Cultural Affairs

QUEBEC (Cont'd.)

Advisers

Mr. C. Morin, Deputy Minister of Federal-Provincial Affairs
Mr. J. Parizeau, Economic Adviser to Premier
Mr. E. Tourigny, Legal Adviser to Premier
Mr. L. Bernard, Legal Adviser Department of Federal-Provincial Affairs
Mr. M. Bélanger, Financial Adviser
Mr. P. Chouinard, Executive Secretary to Premier
Mr. C. Pelletier, Technical Adviser to Premier
Mr. M. Cazavan, Deputy Minister of Finance

As Required

Mr. A. Tremblay, Deputy Minister of Education
Mr. Y. Martin, Director of Planning, Department of Education
Mr. R. Després, Deputy Minister of Revenue
Mr. R. Chatelain, Assistant Comptroller Department of Finance
Mr. J. Robichaud, Technical Adviser Department of Federal-Provincial Affairs

NOVA SCOTIA

Hon. R. L. Stanfield, Premier of Nova Scotia
Hon. G. I. Smith, Minister of Finance and Economics
Hon. R. A. Donahoe, Attorney General
Hon. J. M. Harding, Minister of Public Welfare
Hon. G. J. Doucet, Provincial Secretary

Advisers

Mr. Y. A. Y. MacDonald, Deputy Attorney General
Dr. H. P. Moffatt, Deputy Minister of Education
Mr. I. G. McLeod, Administrative Assistant to Premier

NOVA SCOTIA (Cont'd.)

Advisers

Mr. E. L. Goodfellow, Department of Finance and Economics
Mr. H. G. Stevens, Department of Finance and Economics
Dr. H. J. Somers, Association of Atlantic Universities
Mr. S. J. Oram, Union of Nova Scotia Municipalities
Mr. D. Fenwick

NEW BRUNSWICK

Hon. L. J. Robichaud, Q.C. Premier of New Brunswick
Hon. L. G. DesBrisay, Minister of Finance and Industry
Hon. W. W. Meldrum, Q.C. Minister of Education

Advisers

Mr. D. D. Transley, Deputy Minister of Finance
Mr. W. B. Thompson, Department of Education
Mr. F. Drummie, Economic Adviser
Mr. C. H. Forsyth, Executive Assistant to Premier
Mr. R. McLarty, Economist (Federal-Provincial Relations)
Department of Finance
Mr. J. Williamson, Treasury Board
Mr. W. Broad, Information Officer

MANITOBA

Meeting on Education

Hon. Duff Roblin, Premier of Manitoba
Hon. G. Johnson, M.D. Minister of Education
Hon. G. Evans, Provincial Treasurer

Tax Structure Committee Meeting

Hon. Duff Roblin, Premier of Manitoba
Hon. G. Evans, Provincial Treasurer

MANITOBA (Cont'd.)

Plenary Meeting

Hon. Duff Roblin, Premier of Manitoba

Hon. G. Evans, Provincial Treasurer

Hon. S. McLean, Q.C. Minister of Public Utilities

Hon. S. Lyon, Q.C. Attorney General

Hon. W. Weir, Minister of Highways

Advisers

Mr. D. R. C. Bedson, Clerk of the Executive Council

Mr. J. S. Anderson, Deputy Provincial Treasurer

Mr. N. R. Donogh, Director of Information Services

Mr. L. Partridge, Director, Economy Branch Treasury Department

Mrs. Mavis Newell, Economy Branch Treasury Department

Miss C. Lavack, Secretary to the Premier

As Required

Mr. B. S. Bateman, Deputy Minister of Education

Mr. D. A. Young, Special Assistant to the Premier

Mayor C. N. Kusher, Q. C. Past President Manitoba Urban
Association

Reeve T. Hainsworth, President Union of Manitoba Municipalities

BRITISH COLUMBIA

Hon. W. A. C. Bennett, Premier of British Columbia

Hon. R. W. Bonner, Attorney General and Minister of
Commercial Transport

Hon. L. R. Peterson, Minister of Labour and Education

Advisers

Mr. G. S. Bryson, Deputy Minister of Finance

Mr. G. Kennedy, Deputy Attorney General

BRITISH COLUMBIA (Cont'd.)

Advisers

Dr. N. Perry, Deputy Minister of Education

Mr. E. R. Rickinson, Deputy Minister of Social Welfare

PRINCE EDWARD ISLAND

Hon. A. B. Campbell, Premier of Prince Edward Island

Hon. T. E. Hickey, Provincial Treasury

Hon. G. Bennett, Minister of Education

Advisers

Mr. D. Dennis, Deputy Provincial Treasurer

Mr. W. E. Massey, Director, Federal-Provincial Relations
Department of Provincial Treasurer

Mr. S. Wells

As Required

Dr. F. McKinnon, Principal of Prince of Wales College

Rt. Rev. G. MacDonald

Mr. A. Wells, Private Secretary Office of the Premier

SASKATCHEWAN

Hon. R. Thatcher, Premier of Saskatchewan

Advisers

Mr. A. T. Wakabayashi, Deputy Provincial Treasurer

Mr. R. Lloyd

ALBERTA

Hon. E. C. Manning, Premier of Alberta

Hon. O. A. Aalborg, Provincial Treasurer

ALBERTA (Cont'd.)

Hon. R. H. McKinnon, Minister of Education

Advisers

Mr. C. K. Huckvale, Provincial Auditor

Mr. F. G. Stewart, Deputy Provincial Treasurer

Dr. W. H. Swift, Chairman, University Commission

Mr. J. J. Frawley, Alberta Special Counsel

NEWFOUNDLAND

Hon. J. R. Smallwood, Premier of Newfoundland

Hon. F. W. Rowe, Minister of Finance

Hon. H. R. V. Earle, Minister of Education

Hon. T. A. Hickman, Minister of Justice

Advisers

Mr. J. G. Channing, Clerk of Executive Council

Mr. H. Coombs, Assistant Deputy Minister of Finance

Mr. E. Roberts, Parliamentary Assistant to the Premier

Mr. D. Groom, Financial Advisers

Dean M. O. Morgan, President of Memorial University

Mr. A. B. Perlin, Adviser

SECRETARIAT OF CONFERENCE

General Secretariat

Mr. J. Beetz, Secretary of Plenary Meeting and Meeting on Education

Mr. A. W. Johnson, Secretary of Tax Structure Committee Meeting

Mr. E. C. Aquilina, Executive Secretary (Privy Council Office)

Mr. N. Préfontaine, Assistant Secretary (Special Planning Secretariat, Privy Council Office)

General Secretariat (Cont'd.)

Dr. B. Celovsky, Assistant Secretary (Manpower and Immigration)

Mr. J. Garner, Assistant Secretary (Finance)

Mr. D. H. Clark, Assistant Secretary (Finance)

Mr. W. Haney, Assistant Secretary (Finance)

Mr. C. Gill, Assistant Secretary (Secretary of State)

Mr. D. Lyngseth, Assistant Secretary (Finance)

Mr. J. N. Lynn, Assistant Secretary (Finance)

Mr. G. Veilleux, Assistant Secretary (Finance)

Press and Information Secretariat

Mr. H. A. Dornan, Press Secretary and Special Assistant to the
Prime Minister

Mr. B. Dufresne, Press Officer

Mr. A. H. Donnelly, Press Officer

Mr. J. Wightman, Press Officer

Administrative Secretariat

Mr. L. Lafrance, Administrative Secretary

Mr. P. Groulx, Administrative Officer

Proposed Agenda for
Federal-Provincial Conference
(October 1966)

1. The financing of higher education
2. Federal-Provincial Fiscal Arrangements
 - a) Tax Sharing
 - b) Shared-Cost Programmes
 - c) Equalization
 - d) Intergovernmental liaison on economic and fiscal matters
3. Other Matters

Ordre du jour proposé pour la
Conférence fédérale-provinciale
(octobre 1966)

1. Le financement de l'enseignement supérieur
2. Arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces
 - a) Partage des impôts
 - b) Programmes à frais partagés
 - c) Péréquation
 - d) Liaison intergouvernementale sur les questions économiques et fiscales
3. Autres questions

Secrétariat pour la presse et l'information

M. H.A. Dornan, secrétaire de presse et adjoint spécial du
premier ministre

M. B. Dufresne, agent de presse

M. A.H. Donnelly, agent de presse

M. J. Wightman, agent de presse

Secrétariat pour l'administration

M. L. Lafrance, secrétaire administratif

M. P. Groulx, agent d'administration

L'hon. J.R. Smallwood, premier ministre de Terre-Neuve
L'hon. F.W. Rowe, ministre des Finances
L'hon. H.R.V. Earle, ministre de l'Education
L'hon. T.A. Hickman, ministre de la Justice

Conseillers

M. J.G. Channing, greffier du Conseil exécutif
M. H. Coombs, sous-ministre adjoint des Finances
M. E. Roberts, adjoint parlementaire du premier ministre
M. D. Groom, conseiller financier
M. le doyen M.O. Morgan, président de l'Université Memorial
M. A.B. Perlin, conseiller

SECRETARIAT DE LA CONFERENCE

Secrétariat général

M. J. Beetz, secrétaire de la réunion plénière et de la Réunion
sur l'Education
M. A.W. Johnson, secrétaire de la réunion du Comité du régime
fiscal
M. E.C. Aquilina, secrétaire exécutif (Bureau du Conseil privé)
M. N. Préfontaine, secrétaire adjoint (Secrétariat des plans
spéciaux, Bureau du Conseil privé)

Dr. B. Celovsky, secrétaire adjoint (Main-d'oeuvre et Immigration)
M. J. Garner, secrétaire adjoint (Finances)
M. D.H. Clark, secrétaire adjoint (Finances)
M. W. Haney, secrétaire adjoint (Finances)
M. C. Gill, secrétaire adjoint (Secrétariat d'Etat)
M. D. Lynsseth, secrétaire adjoint (Finances)
M. J.N. Lynn, secrétaire adjoint (Finances)
M. G. Veilleux, secrétaire adjoint (Finances)

L'hon. A.B. Campbell, premier ministre de l'Ile-du-Prince-Edouard

L'hon. T.E. Hickey, trésorier provincial

L'hon. G. Bennett, ministre de l'Education

Conseillers

M. D. Dennis, sous-trésorier provincial

M. W.E. Massey, directeur, relations fédérales-provinciales, ministère du Trésor provincial

M. S. Wells

Délégués "ad hoc"

M. F. McKinnon, principal du collège Prince of Wales

Le Très Rev. G. MacDonald

M. A. Wells, secrétaire particulier, Cabinet du premier ministre

SASKATCHEWAN

L'hon. R. Thatcher, premier ministre de la Saskatchewan

Conseillers

M. A.T. Wakabayashi, sous-trésorier provincial

M. R. Lloyd

ALBERTA

L'hon. E.C. Manning, premier ministre de l'Alberta

L'hon. A.O. Alborg, trésorier provincial

L'hon. R.H. McKinnon, ministre de l'Education

Conseillers

M. C.K. Huckvale, vérificateur de la province

M. F.G. Stewart, sous-trésorier provincial

M. W.H. Swift, président, Commission des universités

M. J.J. Frawley, conseiller spécial des universités

Réunion plénière

L'hon. Duff Roblin, premier ministre du Manitoba

L'hon. G. Evans, trésorier provincial

L'hon. S. McLean, C.R., ministre des Services d'utilité
publique

L'hon. S. Lyon, C.R. procureur général

L'hon. W. Weir, ministre de la Voirie

Conseillers

M. D.R.C. Bedson, greffier du conseil exécutif

M. J.S. Anderson, sous-trésorier provincial

M. N.R. Donogh, directeur des services d'information

M. L. Partridge, directeur de l'Economie, ministère du Trésor

Mme Mavis Newell, direction de l'Economie, ministère du Trésor

Mlle C. Lavack, secrétaire du premier ministre

Délégués "ad hoc"

M. B.S. Bateman, sous-ministre de l'Education

M. D.A. Young, adjoint spécial du premier ministre

M. Le maire C.N. Kushner, C.R., ex-président, Association
urbaine du Manitoba

M. Le préfet T. Hainsworth, président, Union des municipalités
du Manitoba

COLOMBIE-BRITANNIQUE

L'hon. W.A.C. Bennett, premier ministre de la Colombie-
Britannique

L'hon. R.W. Bonner, procureur général et ministre des
Transports commerciaux

L'hon. L.R. Peterson, ministre du Travail et de l'Education

Conseillers

M. G.S. Bryson, sous-ministre des Finances

M. G. Kennedy, sous-procureur général

M. N. Perry, sous-ministre de l'Education

M. E.R. Rickinson, sous-ministre du Bien-être social

M. I.G. McLeod, adjoint administratif au premier ministre
 M. E.L. Goodfellow, ministre des Finances et des Affaires
 économiques
 M. H.G. Stevens, ministre des Finances et des Affaires
 économiques
 M. H.J. Somers, Association des universités des provinces
 de l'Atlantique
 M. S.J. Oram, Union des municipalités de la Nouvelle-Ecosse
 M. D. Fenwick

NOUVEAU-BRUNSWICK

L'hon. L.J. Robichaud, premier ministre du Nouveau-Brunswick
 L'hon. L.G. Desbriay, ministre des Finances et de l'Industrie
 L'hon. W.W. Meldrum, C.R., ministre de l'Education

Conseillers

M. D.D. Tansley, sous-ministre des Finances
 M. W.B. Thompson, ministre de l'Education
 M. F. Drummie, conseiller économique
 M. C.H. Forsyth, chef de Cabinet du premier ministre
 M. R. McLarty, économiste (Relations fédérales-provinciales),
 ministre des Finances
 M. J. Williamson, conseil du Trésor
 M. W. Broad, agent d'information

MANITOBA

Réunion sur l'Education

L'hon. Duff Roblin, premier ministre du Manitoba
 L'hon. G. Johnson, M.D., ministre de l'Education
 L'hon. G. Evans, trésorier provincial

Réunion du Comité du régime fiscal

L'hon. Duff Roblin, premier ministre du Manitoba
 L'hon. G. Evans, trésorier provincial

L'hon. P. Dozois, ministre des Finances et des Affaires municipales
L'hon. J.-N. Tremblay, ministre des Affaires culturelles

Conseillers

M. C. Morin, sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales
M. J. Parizeau, conseiller économique du premier ministre
M. M. Cazavan, sous-ministre des Finances
M. E. Tourigny, conseiller juridique du premier ministre
M. L. Bernard, conseiller juridique du ministère des Affaires fédérales-provinciales
M. M. Bélanger, conseiller en fiscalité
M. P. Chouinard, secrétaire exécutif du premier ministre
M. C. Pelletier, conseiller technique du premier ministre

Délégués "ad hoc"

M. A. Tremblay, sous-ministre de l'Education
M. Y. Martin, directeur de la planification, ministère de l'Education
M. R. Després, sous-ministre du Revenu
M. R. Chatelain, contrôleur adjoint, ministère des Finances
M. J. Robichaud, conseiller technique, ministère des Affaires fédérales-provinciales

NOUVELLE-ECOSSE

L'hon. R. L. Stanfield, premier ministre de la Nouvelle-Ecosse
L'hon. G. I. Smith, ministre des Finances et des Affaires économiques
L'hon. R. A. Donahoe, procureur général
L'hon. J. M. Harding, ministre du Bien-être social
L'hon. G. J. Doucet, secrétaire provincial

Conseillers

M. J. A. Y. MacDonald, sous-procureur général
M. H. P. Moffatt, sous-ministre de l'Education

ONTARIO

L'hon. J.P. Robarts, C.R., premier ministre de l'Ontario
 L'hon. J.N. Allan, trésorier de l'Ontario
 L'hon. W.G. Davis, C.R., ministre de l'Education et des
 Affaires universitaires

Conseillers

M. W.M. McIntyre, secrétaire du Cabinet et sous-ministre
 du Cabinet du premier ministre
 M. Hugh E. Brown, sous-trésorier provincial, ministre
 du Trésor

M. H. Ian MacDonald, économiste en chef de l'Ontario,
 ministre de l'Economie et du Développement
 M. J.R. McCarthy, sous-ministre des Affaires universitaires
 M. C.E. Brannan, secrétaire du Conseil du Trésor
 M. J.K. Reynolds, agent exécutif en chef au Cabinet du
 premier ministre

M. D.W. Stevenson, directeur de la planification économique
 du ministère de l'Economie et du Développement
 M. W.J. Smithson, directeur de la Recherche et de la
 Statistique du ministère du Trésor

QUEBEC

Réunion sur l'Education

L'hon. D. Johnson, premier ministre du Québec
 L'hon. J.-J. Bertrand, ministre de l'Education et de la
 Justice
 L'hon. P. Dozois, ministre des Finances et des Affaires
 municipales
 L'hon. J.-N. Tremblay, ministre des Affaires culturelles
 L'hon. M. Masse, ministre d'Etat à l'Education.

Comité du régime fiscal et Réunion plénière

L'hon. D. Johnson, premier ministre du Québec

Conseillers

Bureau du Conseil privé

*M. R.G. Robertson, secrétaire du Cabinet

*M. J. Beetz, secrétaire adjoint du Cabinet

M. F.A. Milligan, secrétaire adjoint du Cabinet

Ministère des Finances

*M. R.B. Bryce, sous-ministre des Finances

*M. A.W. Johnson, sous-ministre adjoint des Finances

*M. E. Gallant, directeur des relations fédérales-provinciales

*M. H. Calof, avocat de ministère

Secrétariat d'Etat

M. G.G.E. Steele, sous-secrétaire d'Etat

M. R. Ross, conseiller, enseignement supérieur

Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration

M. T. Kent, sous-ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration

M. G.G. Duclos, sous-ministre adjoint, division de la Main-d'oeuvre

M. W.R. Dymond, sous-ministre adjoint, Service d'expansion des programmes

M. M. Guay, directeur général adjoint, Division de la Main-d'oeuvre

M. J.P. Francis, directeur de l'Economique et de la Recherche

Bureau fédéral de la statistique

M. G.A. Magdin, directeur de la division des Finances publiques et des transports

M. N. LeSeigneur, directeur adjoint de la division de l'Education

M. W.B. Bolton, chef, section des gouvernements, division des gouvernements et des transports

M. R.D. Mitchener, chef, section de l'enseignement supérieur, division de l'Education

* Assisteront à la réunion du Comité du régime fiscal.

GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Conférence sur le financement de l'enseignement supérieur

Le très hon. L.B. Pearson, Premier ministre (président)
L'hon. Mitchell Sharp, ministre des Finances et Receveur général
L'hon. Judy LaMarsh, secrétaire d'Etat
L'hon. Jean Marchand, ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration

Réunion du Comité du régime fiscal

L'hon. Mitchell Sharp, ministre des Finances et Receveur général (président)
L'hon. Maurice Sauvé, ministre des Forêts et du Développement rural
L'hon. E.J. Benson, ministre du Revenu national et Président du Conseil du Trésor

Conférence plénière

Le très hon. L.B. Pearson, Premier ministre (président)
L'hon. Mitchell Sharp, ministre des Finances et Receveur général
L'hon. Allan J. MacEachen, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social
L'hon. Judy LaMarsh, secrétaire d'Etat
L'hon. Maurice Sauvé, ministre des Forêts et du Développement rural
L'hon. E.J. Benson, ministre du Revenu national et Président du Conseil du Trésor
L'hon. Jean Marchand, ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration

spécial. Il est temps, monsieur le Premier ministre, que la Colombie-Britannique cesse d'être l'oubliée du gouvernement fédéral dans ses relations fiscales.

Ce ne serait pas la première fois que le gouvernement fédéral paie une partie de la construction de chemins de fer de mise en valeur. Les précédents sont nombreux. Toutefois, tandis que, pour les autres ouvrages, la contribution fédérale se fait sans pendant la construction, et pas toujours pour payer des projets économiquement rentables dans l'immédiat, les faibles contributions à la construction du Pacific Great Eastern Railway ont toujours été faites "après coup" pour ainsi dire, et après de nombreuses démarches du gouvernement de la Colombie-Britannique. Les citoyens de la Colombie-Britannique demandent d'être traités comme les Canadiens des autres provinces l'ont été dans le passé à l'égard de la construction des chemins de fer. La contribution fédérale encore impayée, au taux de \$25,000 par mille sur le tronçon non partagé de la ligne ferroviaire, s'élève à \$19,747,500.

Le Pacific Great Eastern Railway a droit aux mêmes subventions d'exploitation du gouvernement fédéral que les deux chemins de fer nationaux et que les chemins de fer régionaux, dont certains appartiennent à des sociétés américaines qui exploitent des lignes jusqu'au Canada. Le chemin de fer provincial paie les mêmes salaires que les grandes sociétés ferroviaires dans la Colombie-Britannique, et il est tenu de maintenir ses tarifs-marchandises aussi bas s'il veut soutenir la concurrence des deux chemins de fer subventionnés par le gouvernement fédéral. Par ailleurs, le chemin de fer provincial contribue sensiblement à l'activité de la province ce qui, en retour, accroît les revenus du gouvernement fédéral. En outre, le Pacific Great Eastern Railway, grâce à ses correspondances nationales et internationales, fait sa large part pour assurer au Canada une balance favorable dans son commerce international des denrées. Les citoyens de la Colombie-Britannique ont droit au même traitement que les autres Canadiens et ont droit à des subventions égales pour le Pacific Great Eastern Railway. Il s'agit, encore une fois, pour les citoyens de la Colombie-Britannique, d'assumer seuls les frais de construction et d'exploitation d'un chemin de fer de mise en valeur.

Conclusion

Monsieur le Premier ministre, les citoyens de la Colombie-Britannique croient que le Canada, uni d'un océan à l'autre, est promis à un grand destin. Mais, pour que ce brillant avenir se réalise, il faut que le gouvernement du Canada comprenne et assume dans les faits sa responsabilité d'épanouissement économique de tout le pays et, en ce faisant, de traiter toutes les régions avec justice et équité. Il faut corriger immédiatement les injustices dont la Colombie-Britannique est victime, si l'on veut que ses citoyens accordent à la Confédération leur loyal et entier appui. Même certains députés libéraux qui siègent au Parlement fédéral conseillent à la Colombie-Britannique de demander au gouvernement central les 200 millions qui, disent-ils, iront aux quémandeurs. En vérité, la Colombie-Britannique n'a demandé que sa juste part de subventions et d'aide à l'égard de certaines entreprises pour ses citoyens. Mais, jusqu'ici, le gouvernement du Canada n'a pas entendu nos requêtes et a continué, par ailleurs, à accorder aux autres provinces, un traitement

du pays. Dans notre province, les coûts de construction par mille sont presque le double de ceux du reste du pays; par ailleurs, la participation fédérale représentait un pourcentage plus bas qu'ailleurs du coût total et, pourtant, la province a presque terminé la construction de la route et a aménagé de nombreux tronçons dont les normes dépassent de loin celles de l'entente et ce, uniquement avec des fonds provinciaux.

La Colombie-Britannique s'inquiète de voir que le gouvernement fédéral refuse jusqu'ici d'assumer une partie du coût de construction d'un grand pont enjambant les Second Narrows, à Vancouver. Ce refus est contraire aux termes de l'entente initiale. Le capital engagé pour la construction du pont, au moment où il s'est intégré à la route transcanadienne, devenait donc payable en partie par le Canada, s'élevait à 21.8 millions. La Colombie-Britannique demande encore une fois que le gouvernement du Canada paie sa part de cet ouvrage.

Le "Pacific Great Eastern Railway"

Le Pacific Great Eastern Railway, chemin de fer de mise en valeur, a été un facteur-clé dans la croissance rapide et la mise en valeur des régions riches en ressources du nord et du centre de la Colombie-Britannique. La base économique de ces régions a pris beaucoup d'ampleur grâce aux investissements précédents dans la mise en valeur de ressources comme la pâte à papier, le pétrole et le gaz naturel, dans toute la région des services par le chemin de fer. Les tiers du revenu de fret du chemin de fer vient maintenant du nord de la ligne et la proportion devrait s'accroître rapidement avec les nouveaux investissements dans cette région. Entre 1951 et 1963, date des derniers renseignements disponibles, le nombre des déclarations de revenu imposable et le revenu total ont augmenté respectivement de 168 et 282 p. 100 dans la région de Prince-George, et de 271 et 719 p. 100 dans la région de la rivière La Paix. Pour le reste de la province, les augmentations ont été de 54 et 141 p. 100. La population a augmenté de 125 p. 100 dans la ville de Prince-George, et de 128 p. 100 dans les principaux centres de la région de la rivière La Paix, au cours de la décennie terminée en 1966.

En 1955, un ancien Premier ministre du Canada déclarait au Parlement, au sujet d'une motion proposant de verser une subvention de construction au Pacific Great Eastern Railway pour l'embranchement de 50 milles vers le nord à partir de Prince-George: "Nous pensons que les perspectives actuelles ne justifient pas un prolongement de la ligne pour le moment, mais rien ne nous empêchera de reprendre l'étude de la question plus tard, si les perspectives de développement économique semblent assez prometteuses pour nous justifier de payer une partie du coût de construction de ce prolongement". Si des "perspectives de développement économique assez prometteuses" doivent être le critère de la participation du gouvernement fédéral aux travaux de mise en valeur, la base économique en pleine croissance des régions du nord desservies par le chemin de fer, qui est maintenant une réalité et non un simple projet, justifie amplement le gouvernement fédéral de partager aujourd'hui le coût de construction de ce chemin de fer.

En octobre 1961, la province entreprenait la construction du gigantesque aménagement hydro-électrique de la rivière La Paix. En septembre 1964, était entrepris le vaste complexe hydro-électrique et de régulation du Columbia. Ces ouvrages, entrepris par les citoyens de la Colombie-Britannique, apportent des avantages économiques considérables à tous les Canadiens.

A titre de partenaire égal au sein de la Confédération, la Colombie-Britannique a droit à la même considération, dans le domaine fiscal, que les autres provinces de la part du gouvernement du Canada pour la réalisation d'aménagements hydro-électriques et d'ouvrages de régulation. En mars 1965, le gouvernement fédéral a versé plus de 77 millions en subventions pour l'irrigation et l'aménagement hydro-électrique du bras sud de la Saskatchewan, soit 77.6 p. 100 du coût total et il s'engage à construire, entièrement à ses frais, des lignes de transmission de 120 millions de dollars à partir du barrage hydro-électrique du Nelson, au Manitoba. L'Office de développement de la région Atlantique paiera 20 millions pour l'aménagement hydro-électrique de Macataquac au Nouveau-Brunswick, et assurera d'autres formes d'aide financière aux provinces Maritimes dans le cadre du Programme d'aménagement énergétique des provinces Atlantique. Ottawa paiera en grande partie la centrale nucléaire de 160 millions qui sera construite près de Trois-Rivières, et l'Ontario reçoit 70 millions par année pour son équipement nucléaire.

Monsieur le Premier ministre, la Colombie-Britannique n'a rien reçu du fédéral pour ses vastes aménagements hydro-électriques de la rivière La Paix et du Columbia. Autrement dit, elle construit et finance toute seule des ouvrages dont le pays tout entier profitera. Elle s'est de plus cruellement ressentie de l'imposition de la taxe de vente fédérale de 11 p. 100 sur les matériaux de construction et sur les machines. Cette mesure fiscale fut adoptée vers la fin des négociations, et les représentants du gouvernement du Canada savaient que cette taxe n'était pas incluse dans le coût du projet, et c'est pourquoi la Colombie-Britannique fut très étonnée de voir que ces matériaux n'étaient pas exemptés pour des fins d'aménagements hydro-électriques. En tenant compte des coûts de financement aux taux actuels d'emprunt, cette taxe ajoutera quelque 100 millions au coût total des travaux de la rivière La Paix et du Columbia, et ce montant sera à la charge des citoyens et des entreprises de la Colombie-Britannique. La Colombie-Britannique veut faire ressortir qu'il est absolument injustifiable que le gouvernement du Canada s'entichisse aux frais d'entreprises provinciales de la Couronne en Colombie-Britannique, alors que d'autres provinces reçoivent du fédéral des subventions considérables et de l'aide pour des travaux semblables.

La route transcanadienne

La Colombie-Britannique a toujours reconnu le rôle vital de la route transcanadienne comme lien entre les provinces

mieux en mesure de payer que les provinces sans paiements de péréquation. En outre, le gouvernement du Canada manque de logique quand il veut à tout prix tout compenser par le revenu seulement, sans tenir compte des autres facteurs en cause. S'il faut garder la péréquation, elle ne devrait pas viser 100 p. 100 du revenu. Je dirais qu'une péréquation de 85 p. 100 des revenus provinciaux serait une juste compensation en tenant compte de l'avantage que constituent les coûts moins élevés. La péréquation ne doit pas étouffer l'ambition des provinces bénéficiaires à améliorer leur sort.

Monsieur le Premier ministre, je pense qu'il est possible d'éliminer la péréquation en reconnaissant les droits constitutionnels en matière d'impôt et en abordant ce problème dans une optique nouvelle. L'aide financière que le gouvernement du Canada juge nécessaire pour lutter contre la pauvreté dans tout le pays ne devrait pas être une partie intégrante des ententes conclues avec les provinces au sujet des impôts directs.

Programmes à frais partagés

Les programmes à frais partagés entre le fédéral et les provinces ont été un excellent moyen d'établir le niveau des services publics essentiels pour l'ensemble du pays. De plus, ils ont donné le jour à des entreprises régionales dont tout le pays s'est ressenti.

La Colombie-Britannique voit une force nationale, non une faiblesse, dans les programmes à frais partagés. Nous réclameons le maintien et l'expansion des programmes qui contribuent à la croissance nationale. Le gouvernement national devrait participer davantage au coût de l'enseignement supérieur, du soin des malades mentaux et des tuberculeux en vertu de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, et au coût des nouveaux hôpitaux.

Nous voyons cependant d'un mauvais oeil l'annulation de certains ententes, comme l'annulation proposée par le gouvernement fédéral de l'entente forestière, le 31 mars 1967, sans consultation préalable avec les provinces, ou sans compensation.

Le développement économique provincial

La province de la Colombie-Britannique a progressé à grands pas depuis dix ans, mais ses citoyens sont fort irrités de voir que le gouvernement du Canada continue de faire la sourde oreille quand elle demande d'être traitée comme les autres dans le domaine fiscal. J'ai signalé à maintes reprises dans le passé que la prospérité dont jouit la Colombie-Britannique est plus que partagée par le reste du pays. Il n'est certes pas dans l'intérêt national d'alourdir par un traitement injuste le fardeau d'un peuple industrieux.

La Colombie-Britannique croit que les paiements de péréquation ne sont pas la réponse au problème qui consiste à combler le déficit financier du gouvernement provincial qui veut assurer des services publics répondant à une norme nationale. Ces paiements sans condition versés à certaines provinces ne les incitent pas à assumer leurs responsabilités financières. Les revenus fiscaux versés comme paiements de péréquation devraient servir à meilleur escient.

La Colombie-Britannique reconnaît que certaines régions du pays ont des besoins financiers. Elle croit cependant que l'aide devrait être versée directement à chaque citoyen dans le besoin plutôt que par l'intermédiaire de paiements de péréquation versés à certains gouvernements provinciaux. Il est bon de donner à nos gens l'indépendance financière et la flexibilité d'action qui en découle. L'assistance aux déshérités devrait prendre la forme qui contribue le mieux à cette fin. Le gouvernement du Canada devrait s'attaquer directement aux problèmes qui empêchent les gens de gagner-petit, peu importe où ils vivent au Canada, d'avoir un revenu qui augmente à un rythme comparable à la moyenne nationale. Je signale que ces personnes se trouvent dans toutes les provinces. Il faudrait intensifier les programmes favorisant la croissance et l'expansion d'une solide base industrielle et ne rien négliger pour instruire nos travailleurs et leur apprendre à utiliser les méthodes technologiques modernes. Dans les cas où une aide au rétablissement n'est pas économiquement possible ou justifiée, il faudrait favoriser le déménagement des gens vers des régions plus prospères en leur offrant une aide, - logement et la chance de faire des études et de suivre des cours de formation professionnelle avec paye, tant que l'intéressé n'est pas remis sur pied. Une aide directe à chaque citoyen permettrait d'aborder le problème du manque de revenus sur une base équitable pour l'ensemble du pays, assurerait une meilleure utilisation des fonds publics et contribuerait à l'harmonie nationale.

Toutefois, si le gouvernement du Canada tient à conserver le système des subventions de péréquation, il faudrait considérer certains facteurs. La Colombie-Britannique a déjà souligné dans le passé l'insuffisance des formules de péréquation qui ne tiennent pas compte des différences de coûts entre des provinces pour assurer des services publics semblables. J'ai également signalé le coût élevé des services essentiels en Colombie-Britannique. Notre revenu élevé traduit le coût plus élevé de l'économie de la Colombie-Britannique à cause de sa situation géographique et des conséquences des politiques nationales des tarifs. Quand on dit que des paiements de péréquation calculés sur une base donnée permettent à une province d'assurer des services publics d'un certain niveau, on suppose que le coût des services s'établit à un niveau moyen dans la province bénéficiaire. Le rapport du Bureau fédéral de la statistique sur les salaires hebdomadaires moyens et sur les traitements généraux et traitements moyens des instituteurs d'écoles publiques nous démontre que les coûts varient d'un bout à l'autre du pays. Quand les coûts sont inférieurs, la péréquation peut en fait devenir une subvention à certaines provinces, si bien qu'elles sont

laisser les problèmes immédiats nous aveugler au point d'oublier d'établir de saines relations fiscales pour l'avenir. Nous devons planifier le développement économique intégral du pays tout entier. Nous devons inventer des programmes pour utiliser plus à fond nos ressources naturelles, instruire et former nos gens, et donner à l'industrie l'énergie et les moyens de transport dont elle a besoin. C'est le seul moyen d'améliorer le niveau de vie, la santé et le bien-être des Canadiens. Or, il a été souligné dans le passé que, en vertu de notre constitution, ces responsabilités incombent aux gouvernements provinciaux.

La Colombie-Britannique estime que les dispositions fiscales et la planification du gouvernement du Canada, n'étant pas justes pour tous les secteurs du pays, ont compliqué le problème au lieu de le simplifier. L'attitude du gouvernement fédéral inquiète les citoyens de la Colombie-Britannique et, en leur nom, je veux signaler certains exemples du traitement injuste de notre province par le gouvernement du Canada.

La répartition des champs d'imposition

La responsabilité financière des provinces en matière d'éducation, de santé, de bien-être et de mise en valeur a grandi à vue d'oeil depuis dix ans et il est à prévoir que ce mouvement va se maintenir. Le gouvernement du Canada adopte souvent des politiques économiques et sociales qui alourdissent le fardeau des responsabilités provinciales dans ces domaines sans même se demander, ou presque, comment les coûts de ces services supplémentaires seront défrayés.

Le gouvernement du Canada, grâce à sa quote-part majeure des impôts sur le revenu qui ont une forte productivité, peut prévoir que ses revenus augmenteront plus rapidement que ses dépenses. Les provinces, au contraire, peuvent s'attendre à un élargissement de l'écart entre leurs revenus et leurs dépenses.

Il devient de plus en plus évident que le partage actuel des impôts ne donne pas aux provinces les moyens ou les capacités de trouver les revenus nécessaires dans leurs ressources financières actuelles. Pour que les provinces puissent s'acquitter de leurs obligations dans les limites d'une répartition plus équitable des ressources fiscales, il est essentiel que le gouvernement fédéral remette aux provinces une plus grande part des champs d'impôt direct. La Colombie-Britannique estime que le gouvernement fédéral, en remettant d'ici cinq ans au moins 2 p. 100 par année de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers et 1 point supplémentaire par année de l'impôt sur le revenu des sociétés, sans double imposition, corrigerait dans une certaine mesure le déséquilibre actuel entre les ressources fiscales du fédéral et celles des provinces et entre les dépenses obligatoires de chacun. Pour la Colombie-Britannique, ce serait un réajustement raisonnable des ressources fiscales que le gouvernement fédéral devrait réaliser aujourd'hui.

Déclaration de

L'HONORABLE W. A. C. BENNETT

Premier ministre de la province de la Colombie-Britannique

à la

CONFERENCE PLENIERE FEDERALE-PROVINCIALE

(vendredi, le 28 octobre 1966)

Introduction

Monsieur le Premier ministre, aux yeux de la Colombie-Britannique, la présente réunion, tenue à la veille de la célébration du centenaire de la Confédération canadienne, est l'une des sessions plénières les plus marquantes du siècle. Le destin de la nation canadienne, dans son deuxième siècle d'existence, sera profondément influé par le résultat de nos délibérations.

La Colombie-Britannique célèbre elle-même son propre centenaire, celui de l'union des colonies de la Couronne britannique de l'île de Vancouver et de la Colombie-Britannique. Il est fort louable de penser aux pionniers qui ont contribué à édifier la nation canadienne pour les honorer, mais il ne faudrait pas chercher dans le passé des solutions aux problèmes actuels. Nous ferions mieux de rechercher des idées nouvelles pour satisfaire aux exigences du siècle nouveau. Devant le fardeau de plus en plus lourd des responsabilités provinciales en matière d'éducation, de santé, de bien-être et de mise en valeur des ressources, les anciens partages fiscaux sont devenus désuets.

La Colombie-Britannique a les moyens et les ressources voulus pour accélérer fortement sa croissance dans l'avenir, pour le plus grand bien de tous les Canadiens. Grâce à son économie axée sur les exportations et le tourisme, le gouvernement du Canada ne connaît pas de déficit très considérable dans son commerce extérieur. Le niveau élevé de ses revenus et ses programmes de mise en valeur accélérée assurent au gouvernement fédéral des revenus au-dessus de la moyenne. Mais la Colombie-Britannique ne pourra pas donner toute sa mesure si le gouvernement du Canada lui refuse un traitement juste et équitable dans le domaine fiscal.

A l'heure où nous nous réunissons, la conjoncture est incertaine au pays et à l'étranger. La présente poussée expansionniste est exposée à des pressions qui pourraient menacer gravement toute expansion future et toute amélioration de notre niveau de vie si nous n'usons pas de prudence dans notre planification. La situation actuelle de l'argent cher, des taux d'intérêts sans précédent et de la hausse rapide des coûts de production menace dangereusement notre capacité de soutenir la concurrence dans les marchés mondiaux et pourtant c'est essentiel au maintien de notre prospérité. Mais il ne faudrait pas

En ce qui concerne les provinces, nous estimons qu'un nouvel accord doit garantir qu'aucune province ne recevra moins en une année quelconque, en vertu d'une nouvelle entente conclue avec le gouvernement fédéral, qu'elle n'aurait reçu si l'entente actuelle avait été prolongée pour cette même année.

En ce qui concerne la stabilisation du revenu d'une année à l'autre, le Manitoba estime que l'ensemble des revenus provinciaux ne devrait pas tomber au-dessous d'un minimum fixé.

Si le gouvernement fédéral consent à accorder aux provinces de nouvelles sources de revenus fiscaux libres de toute obligation, il sera plus facile de résoudre beaucoup des problèmes qui ont été débattus sous leurs aspects ces derniers jours.

En ce qui concerne l'éducation, il nous faut une aide tangible beaucoup plus considérable si nous devons assumer le gros du fardeau financier. En vertu des nouvelles propositions fédérales, des programmes qui ont démontré leur utilité sont maintenant diminués ou mis de côté. D'autres doivent être progressivement abandonnés. Des fonds insuffisants ont été attribués aux provinces, si bien que les positions budgétaires des provinces et des municipalités continueront à accuser des déficits s'accroissant sans cesse. En revanche, le budget du gouvernement fédéral accusera des excédents augmentant sans relâche. Peu de choses ont été faites pour modifier cette situation.

Les transferts fiscaux proposés en septembre étaient déjà entièrement obérés par les frais existants de programmes qui ne pouvaient pas être réduits. Le refus de donner aux provinces des ressources fiscales suffisantes et sans obligation constitue l'exemple le plus frappant de la façon dont le gouvernement fédéral refuse d'assumer ses responsabilités.

Le Manitoba requiert des revenus fiscaux sensiblement accrus afin de répondre aux besoins croissants au chapitre de l'éducation et afin de soulager les contribuables scolaires. Toutes les considérations politiques à l'échelle nationale viennent étayer nos revendications pour une part juste et équitable des ressources fiscales nationales.

cacités des programmes. Ces propositions sont formulées à un moment où d'autres problèmes fiscaux qui se posent aux provinces atteignent des proportions critiques. Le Manitoba exhorte donc le gouvernement fédéral à repenser ses propositions à cet égard.

En fait, un programme à frais partagés, l'Accord sur les forêts, a déjà été abandonné unilatéralement par le gouvernement fédéral sans compensation fiscale. En ce qui concerne ce programme et d'autres cas semblables, le Manitoba propose qu'on mette au point une méthode qui garantisse fermement aux provinces des revenus suffisants pour leur permettre d'acquitter les frais croissants des programmes établis lorsque le gouvernement fédéral les abandonnera. À défaut de telles dispositions, la bonne foi et la collaboration qui sont nécessaires lors de l'établissement de programmes à frais partagés seront en danger. Un climat de bonne foi et de compréhension est essentiel si les provinces et le gouvernement fédéral doivent collaborer efficacement afin de faire face aux priorités nationales.

Certes, le gouvernement fédéral doit reconnaître les répercussions qu'exercent sur les provinces les programmes à frais partagés qu'il propose à l'occasion. L'assurance-santé en est un exemple. Le gouvernement fédéral semble croire que, en offrant de participer à ce régime, il en acquittera la moitié du coût. Il n'en est pas ainsi. Le gouvernement fédéral refuse de participer aux frais d'administration de l'assurance-santé et il n'a pris aucune disposition raisonnable en ce qui concerne les services auxiliaires. Il est vrai qu'on a proposé la création d'une caisse d'aide à la santé afin d'aider à acquitter les frais des nouvelles initiatives qui seront nécessaires au chapitre de la formation et des recherches médicales et paramédicales. Le gouvernement fédéral a estimé à 15 millions de dollars la part des frais de ces services auxiliaires que devra acquitter le Manitoba. Cependant, les autorités sanitaires du Manitoba estiment à quatre fois plus la somme nécessaire pour ces fins.

C'est là une caractéristique trop bien connue des programmes fédéraux à frais partagés dans la proportion de 50-50. En d'autres termes, beaucoup trop souvent, les provinces constatent que leur part n'est pas égale à la moitié des frais, mais va jusqu'à trois fois celle du gouvernement fédéral.

Résumé

En examinant toute la gamme de problèmes qui ont fait l'objet de discussions, le Manitoba a fait connaître son attitude fondamentale. Il faut que les provinces aient des ressources fiscales libres de toute obligation afin de faire face à leurs problèmes qui s'aggravent sans cesse. Nous avons établi sans équivoque que nous comptons sur des relations raisonnables et responsables avec le gouvernement fédéral afin de faire face aux priorités concernant l'éducation et le perfectionnement de la main-d'œuvre. Ces relations doivent, comme par le passé, être marquées au coin de la bonne foi entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Il nous faut faire face aux responsabilités conjointes, forts de la conviction que les objectifs n'en seront pas abandonnés unilatéralement au détriment d'une des parties.

(a) La province est disposée à conclure une entente provisoire relative à la période fiscale commençant en avril 1967;

(b) Le gouvernement fédéral doit porter l'abattement normal accordé aux provinces à l'égard de l'impôt sur le revenu des particuliers de 24 p. 100 de l'impôt fédéral de base à, au moins, 50 p. 100, à compter de l'année 1967, afin d'attribuer aux provinces 26 autres points de pourcentage, libres de toute obligation;

(c) Pour une période provisoire, l'abattement à l'égard de l'impôt sur les sociétés pourra rester à 9 p. 100 des bénéfices imposables et la part de l'impôt sur les biens transmis par décès à 75 p. 100;

(d) que la péréquation sur la base actuelle selon les chiffres des deux provinces les plus riches est nécessaire et d'intérêt national. La base actuelle de la péréquation des impôts sur le revenu et les bénéfices a subi l'épreuve du temps et s'est révélée la mesure la plus pratique de la capacité fiscale des provinces, de même que la péréquation basée sur les rendements de l'impôt et sur les ressources naturelles.

En ce qui concerne cette question vitale de la péréquation, il nous faut réitérer que le gouvernement actuel du Canada a été élu en préconisant la péréquation basée sur la province canadienne la plus riche. M. Pearson, a dit que la moyenne nationale prise comme base pour la péréquation est une méthode qui "va clairement à l'encontre du principe même de la péréquation". "Élever certaines provinces au niveau de la moyenne nationale, les laisse encore bien loin derrière la province la plus riche, c'est-à-dire l'Ontario. Ce n'est pas la péréquation équitable". La péréquation basée sur la moyenne nationale a également été qualifiée par le Premier ministre de "trahison éhontée" du principe de la péréquation.

Pas plus tard que la mi-octobre de la présente année, le Premier ministre a déclaré, lors d'une émission télévisée à travers le pays, que le gouvernement fédéral avait pour mission de s'assurer que les "provinces démunies... bénéficieraient pour leurs habitants des services que les provinces riches peuvent rendre aux leurs".

Programmes à frais partagés

Ces programmes ont été utilisés afin d'atteindre des normes nationales de services dans d'importants secteurs de compétence gouvernementale avec le résultat que les provinces ont ainsi encouru d'importantes obligations. Dans certains cas, le gouvernement fédéral abandonne maintenant ces programmes sans fournir aux provinces des garanties suffisantes que leurs revenus augmentent afin de leur permettre d'acquitter les frais croissants des services créés. Dans d'autres cas, d'importants changements sont envisagés qui affaibliront sérieusement l'effi-

viendra des frais de l'éducation. Ces frais doivent être subis par la municipalité que l'étudiant habite, mais c'est l'endroit qu'il choisira pour s'établir plus tard qui en bénéficiera. Si l'on veut répartir également les occasions de s'instruire et imputer au fisc une part raisonnable des frais de l'éducation, il faudra mettre à la disposition des gouvernements provinciaux et municipaux une plus forte partie des ressources fiscales de la nation. Voilà notre attitude fondamentale. Voilà le point qu'il nous faut souligner sans cesse.

Nous nous soucions, cependant, de ce que le gouvernement fédéral doit être en mesure d'accomplir efficacement ses fonctions en tant que gouvernement national. A cette fin, nous reconnaissons que le gouvernement fédéral doit assurer un contrôle efficace sur les impôts directs et sur les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés qu'il partage avec les provinces. Le gouvernement fédéral doit être en mesure d'accroître ou de diminuer l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés afin de combattre l'inflation, lutter contre les régressions économiques et orienter l'essor économique de la nation.

D'un autre côté, il est déraisonnable de prétendre que la responsabilité du gouvernement fédéral consiste simplement à équilibrer le budget fédéral. L'intérêt national exige que le gouvernement fédéral reconnaisse les besoins prioritaires des Canadiens et y fasse droit. Certains de ces besoins portent sur des services qui doivent, de par la Constitution, être fournis par les provinces. En l'occurrence, il est évident que le gouvernement fédéral doit faire tout son possible afin de fournir aux provinces les revenus dont elles ont besoin pour rendre ces services essentiels. Ce dont les provinces ont maintenant besoin, c'est une plus large part des domaines d'imposition exploités conjointement afin qu'elles puissent acquitter ces frais croissants.

Le Manitoba s'efforce d'offrir à ses habitants des occasions économiques et sociales qui ne le cèdent en rien à celles qu'on trouve dans les autres régions du Canada. Il nous faut égaliser les occasions et les services, surtout dans les domaines de l'éducation et de l'hygiène.

En entreprenant ces tâches, il nous faut éviter le fouillis fiscal des années 1930. Autant que possible, nous devons coordonner les impôts aux paliers fédéral et provinciaux de gouvernement. Si nous voulons éviter la double imposition, les provinces doivent obtenir une part plus grande des domaines d'imposition conjoints.

Toute solution à longue échéance du partage des domaines d'imposition qui soit acceptable proviendra de la reconnaissance de priorités réalistes et devra tenir compte des positions de la Commission royale d'enquête Carter sur la fiscalité. Mais il faut reconnaître des maintenant les besoins de l'heure.

En l'occurrence, l'attitude fondamentale du Manitoba sur les arrangements fiscaux est la suivante:

On s'attend que ce soient les provinces et les municipalités qui auront à combler tous les déficits annuels prévus pour les cinq prochaines années. Le gros de ces déficits pro-

Le Comité du régime fiscal a accompli une tâche essentielle. Il a démontré que, dans l'ensemble, les frais des provinces et des municipalités montent plus rapidement que les frais du gouvernement fédéral. Il nous a fourni des prévisions en ce qui concerne les excédents du gouvernement fédéral et les déficits que les provinces n'arrivent pas à combler. Le Comité a démontré nettement que les frais sans cesse croissants de l'éducation constituent la cause principale des déficits provinciaux. C'est à cause de cette responsabilité dévolue aux provinces en vertu de la Constitution que les frais que doivent acquitter les provinces et les municipalités s'accroissent beaucoup plus rapidement que ceux qui incombent au gouvernement fédéral. Le Manitoba estime que les Canadiens doivent prendre conscience de ces tendances et de leur ampleur afin de se rendre compte de la nature des problèmes que nous devons affronter.

Revenus et coûts sur le plan fédéral et provincial

Il nous faut surmonter le problème que posent l'isolement et l'éloignement en aménageant des routes de premier ordre. Afin de contrôler le coût de la vie, on doit adopter des politiques de transport de façon que les frais d'expédition des denrées de consommation dans le nord ne soient pas exorbitants. Le transport aérien doit être commode et bon marché. Et par-dessus tout, il nous faut des routes améliorées. L'abandon par le gouvernement fédéral du programme des routes d'accès aux ressources a asséné un coup de massue au programme de mise en valeur du nord manitobain. Ce programme doit être rétabli et complété par la mise en vigueur d'autres politiques fédérales qui rendront la vie plus agréable et le commerce plus rémunérateur dans les régions du nord.

Mais les responsables des politiques fédérales ont perdu de vue les besoins et les difficultés qu'éprouvent les nouvelles régions de colonisation. Ils ont perdu de vue le besoin de politiques spécialisées en ce qui concerne les transports ferroviaires et aériens, le besoin d'investissements dans des routes et les problèmes complexes que pose l'établissement de nouvelles collectivités dans les régions limitrophes. Afin d'attirer les gens aux nouvelles et grandissantes collectivités septentrionales, il nous faut des services tels que la télévision en direct, un service de radiodiffusion convenable, de bons services municipaux, des habitations à prix raisonnables et ainsi de suite.

Les régions non aménagées qui offrent maintenant un défi et des possibilités économiques sont situées dans le nord. Ces dix dernières années, le Manitoba a repoussé ses frontières septentrionales et entrepris la mise en valeur de nouvelles régions économiques. Nous sommes en train d'aménager en une dizaine d'années ce qui a pris 100 et même 200 ans dans d'autres endroits du pays.

être convenablement satisfaits que si les provinces reçoivent une plus large part des domaines fiscaux exploités conjointement, c'est-à-dire les impôts sur le revenu et sur les bénéfices des sociétés.

Les frais de l'éducation et l'impôt foncier

Au Manitoba, le budget provincial a progressivement assumé une proportion plus élevée du fardeau que constituent les frais de l'éducation. Il nous faut maintenant faire un autre pas en avant. Cela signifie qu'une plus grande partie des revenus généraux de la province doit être affectée au régime des écoles primaires et secondaires. Afin que la province puisse soulager les contribuables municipaux d'une partie du fardeau des impôts fonciers, il lui faudra, dans une plus grande mesure, avoir ses coupées franches dans d'autres domaines d'imposition. Nous ne proposons pas que le gouvernement fédéral fasse les frais de l'instruction primaire et secondaire. Cela ne serait pas raisonnable. Nous insistons, toutefois, pour que le Manitoba obtienne une part suffisante des domaines d'imposition nationaux exploités conjointement afin d'acquitter les frais croissants de l'éducation. Il est vrai que, dans ses dernières propositions, le gouvernement fédéral a reconnu ce principe. Ce qui nous préoccupe surtout, c'est que cette reconnaissance a été trop limitée et qu'en accordant certaines concessions fiscales aux provinces, le gouvernement fédéral leur a confié une partie de ses responsabilités, de sorte que les revenus qu'elles toucheront sont déjà engagés. S'il est vrai que le gouvernement fédéral a déjà approuvé en principe l'attitude des provinces, il n'a pas, dans la pratique, reconnu d'une façon suffisamment tangible que la priorité nationale, - l'éducation, - est la cause principale des déficits prévus. Par conséquent, on n'a pas encore fait droit aux réclamations fondées des provinces en vue d'obtenir une part plus généreuse des impôts.

Développement régional

Le développement régional au Manitoba pose des problèmes véritables et ennuyeux. Nous n'avons pas les fonds vus pour lancer des programmes et faire des investissements qui stimuleraient notre économie, et accroîtraient les taux de salaires et les recettes.

Nous avons une bonne idée des mesures qui s'imposent. Il y a de graves écarts régionaux au sein de la province. Nous sommes aux prises avec deux formidables problèmes. D'abord, le régime fiscal de la nation nous prive des fonds requis pour acquitter la part provinciale des frais des nouveaux programmes et, deuxièmement, les politiques nationales en matière commerciale et industrielle retardent le progrès régional.

Les problèmes que pose la mise en valeur du nord offrent un intérêt particulier au Manitoba. La colonisation de l'Ouest a été accomplie grâce à des politiques nationales appropriées de transport, à des politiques d'immigration, de colonisation et ainsi de suite; toutes avaient pour but l'aménagement

Les études effectuées par le Comité du régime fiscal révèlent que le coût sans cesse croissant de l'éducation est la cause principale des énormes déficits prévus par les provinces. L'éducation est une priorité nationale, tout en étant une res-
ponsabilité provinciale. Les besoins à cet égard ne pourront

être satisfaits sans une augmentation des ressources. Les frais sans cesse croissants de ces programmes obèrent de plus en plus les ressources des provinces et des municipalités, res-
sources qui sont loin d'être suffisantes pour leur permettre d'as-
surer ce lourd fardeau.
L'éducation et le perfectionnement de la main-d'oeuvre sont les premiers impératifs et les plus coûteux. Le coût, par
étudiant, des écoles primaires et secondaires et des universités
monte en flèche. Le nombre d'étudiants s'accroît également. La
formation technique et professionnelle, dont nous avons étudié
les divers aspects, constitue l'un des éléments les plus coûteux
du programme de formation des travailleurs. Le gouvernement fé-
déral l'a reconnu depuis 1961 et nous respectons ses vues à cet
égard. Nous nous préoccupons depuis quelques jours du fait qu'il
s'est retiré en partie de ce domaine d'importance vitale. La
complexité sans cesse croissante de notre économie exige des aug-
mentations annuelles phénoménales de nos programmes de formation
et de perfectionnement professionnels. Le coût des programmes
de mobilité, de recyclage, d'instruction spécialisée pour les
Indiens et les Métis vient grossir la note, de même que les frais
de formation des aveugles, des sourds et des arrières mentaux.
Les frais sans cesse croissants de ces programmes obèrent de plus
en plus les ressources des provinces et des municipalités, res-
sources qui sont loin d'être suffisantes pour leur permettre d'as-
surer ce lourd fardeau.

L'éducation et le perfectionnement de la main-d'oeuvre

Il nous faut continuer à améliorer, jour après jour, nos politiques sociales. Mais nous ne pourrions développer ces programmes pour l'amélioration des conditions d'existence que si nous reconnaissons de plus en plus le concept du besoin.
Inutile de subventionner les riches; il faut concentrer nos efforts afin d'aider ceux qui ont besoin d'aide. L'assurance-santé en est un exemple. Le Manitoba est maintenant disposé à appuyer l'assurance-santé pour ceux qui sont dans le besoin.
Nous estimons que le gouvernement fédéral doit être prêt à faire toute sa part afin de répondre à ce véritable besoin.

L'aménagement régional doit obtenir la deuxième prio-
rité. Il faut que, par tout le pays, les individus aient une chance égale dans les domaines économique et social. Cela con-
tribuera autant que n'importe quel autre facteur à renforcer l'unité fondamentale de la nation et à donner un nouveau sens au mot "canadien". L'aménagement régional contribuera aussi à l'essor de notre économie et à l'accroissement de nos ri-
chesses. Il nous aidera à faire un meilleur usage de nos res-
sources naturelles et de nos investissements dans les moyens
de transport et autres immobilisations.

Tous les gouvernements ont convenus que l'éducation doit obtenir la plus haute priorité. Plus que jamais auparavant ce sont les connaissances humaines et les compétences de l'homme qui engendrent la liberté économique et sociale. Les individus instruits et compétents stimulent l'essor de l'économie et ac-
croissent ainsi les richesses de la nation.

Déclaration de

L'HONORABLE DUFF ROBLIN

Premier ministre de la province du Manitoba

à la

CONFERENCE PLENIERE FEDERALE-PROVINCIALE

(vendredi, le 28 octobre 1966)

INTRODUCTION

Nous nous sommes réunis ici afin de tenter de résoudre toute une gamme de graves problèmes avec lesquels nous sommes aux prises. Nous avons tenu des réunions en tant que représentants responsables des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada afin d'examiner tantôt un certain aspect, tantôt un autre aspect de ces problèmes, mais jamais l'ensemble de la question. Il nous faut maintenant faire face aux répercussions qu'exerce chacun de ces problèmes pris dans leur ensemble. Il s'agit de problèmes découlant du rythme accéléré de l'essor économique dont nous bénéficions, ainsi que de la nécessité d'une répartition plus équitable de nos richesses sans cesse croissantes.

Nos dispositions fiscales doivent être conçues de façon à maintenir, guider et régir un rythme rapide et continu de croissance économique. Il nous faut prendre les moyens voulus pour stimuler et gérer l'économie.

Il nous faut aussi chercher à assurer une répartition plus équitable de la richesse de la nation. On doit s'efforcer de surmonter les différences régionales en ce qui concerne le revenu. Personne n'ignore les énormes différences en ce qui concerne le revenu et les possibilités économiques qui existent entre les diverses régions du Canada. Le Conseil économique du Canada nous apprend que ces différences ne s'atténuent pas. En fait, elles nuisent à l'unité nationale. L'Australie et les Etats-Unis, grâce à des politiques à l'échelle nationale, ont réussi à réduire ces différences de revenus entre les diverses régions de leur pays. Nous nous devons d'en faire autant.

Priorités

Les gouvernements du Canada ne peuvent tout faire en même temps. Si nous désirons atteindre notre objectif, il nous faut concentrer nos efforts. Pour cela, il nous faut choisir un ensemble d'objectifs prioritaires et nous y en tenir rigoureusement dans l'administration de nos affaires. Il est avéré qu'il s'agit là d'un problème qui préoccupe sérieusement le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux.

Hypothèses

Les principales hypothèses qui ont guidé la préparation des extrapolations sont les suivantes:

1. Que la population de l'ensemble du Canada et la population des provinces s'accroîtront selon l'extrapolation des données démographiques préparée pour le Conseil économique du Canada.
2. Que le produit national brut augmentera au rythme de 6 p. 100 ou 7 p. 100 par année.
3. Que le coût pour les gouvernements des biens et services croîtra en accord avec les hypothèses concernant le produit national brut.
4. Que les recettes des gouvernements s'accroîtront à un rythme compatible avec les hypothèses touchant la population, la production et les revenus.

Méthodes d'extrapolation

1. On a utilisé le système de classification des recettes et des dépenses nettes des gouvernements (série sur les finances publiques) du Bureau fédéral de la statistique.
2. C'est le Secrétaire du Comité du régime fiscal qui, avec l'aide de son personnel, a mis au point des techniques communes pour l'extrapolation des recettes qui ont été étudiées et adoptées par le Comité permanent des questions fiscales et économiques composé de représentants de tous les gouvernements. On a ensuite utilisé ces techniques pour calculer toutes les extrapolations.

milliards de dollars. Les recettes des gouvernements, exclusion faite des transferts entre eux, atteindraient au total 24 à 25 milliards de dollars. Ces chiffres représentent un taux annuel d'accroissement d'environ 7 à 7.8 p. 100 des recettes provinciales et municipales et d'environ 7 à 8 p. 100 des recettes fédérales par rapport aux prévisions budgétaires de 1966-1967.

Si les dépenses s'élèvent aux taux extrapolés, et si les taux d'imposition et les transferts fédéraux aux provinces demeurent comme ils étaient au moment de l'établissement des extrapolations, la situation financière des gouvernements provinciaux et municipaux se détériorerait et celle du gouvernement fédéral s'améliorerait. Selon ces hypothèses, et à condition que s'accroisse de 6 ou 7 p. cent le produit national brut, les déficits provinciaux et municipaux augmenteraient depuis le niveau courant d'environ 900 millions de dollars à environ 2.4 ou 2.1 milliards de dollars. La situation du gouvernement fédéral passerait d'un état d'équilibre approximatif dans l'année en cours, sur cette base du Bureau fédéral de la statistique, à un excédent d'environ 325 ou 725 millions de dollars, selon le taux de croissance du produit national brut.

Il y a lieu d'insister sur le fait que ces extrapolations, comme il doit en être de toute extrapolation semblable, reposent sur de multiples hypothèses. Un faible changement notable dans les ces hypothèses peuvent occasionner un changement notable dans les extrapolations. (On trouvera à l'appendice ci-joint un exposé des hypothèses les plus importantes et des méthodes statistiques employées.) C'est pour ces raisons que les tendances générales que révèle-
lent ces extrapolations sont les plus utiles et qu'il faudrait employer avec prudence les données particulières et les grandeurs absolues.

RAPPORT DU COMITE DU REGIME FISCAL

A LA CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE

(vendred, le 28 octobre 1966)

EXTRAPOLATIONS DES RECETTES ET DEPENSES DES GOUVERNEMENTS

Le Comité du régime fiscal a été chargé entre autres choses, d'étudier les questions exposées ci-après et de faire rapport à leur sujet:

"Les tendances à prévoir pendant la période 1967-1972 dans les dépenses publiques du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités, compte tenu des grandes priorités qui seront vraisemblablement accordées par les gouvernements aux dépenses à affecter aux programmes importants qui se disputent les fonds disponibles", et

"Les problèmes posés par le financement de ces dépenses et leur rapport avec les contraintes économiques à prévoir et le niveau probable des frais nécessités par les services et installations publiques...."

Pour accomplir cette tâche, les membres du Comité du régime fiscal ont demandé à leurs représentants au sein du Comité permanent des questions fiscales et économiques de préparer des extrapolations des recettes et des dépenses des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux pour 1971-1972. On a établi de telles extrapolations en 1965 en utilisant le système de classification des finances publiques du Bureau fédéral de la statistique, et on les a révisées en octobre 1966 en se fondant sur des données plus récentes. Ces extrapolations tiennent compte des programmes de dépenses approuvés ou rendus publics à la fin de 1965, et de ceux prévus dans les prévisions budgétaires des gouvernements pour 1966-1967. On a effectué des extrapolations concernant les recettes en se basant sur les taux des impôts en 1966.

Les extrapolations révèlent que, dès 1971-1972, les dépenses provinciales et municipales atteindront probablement 16 à 16½ milliards de dollars. Ces chiffres représentent un taux annuel de croissance d'environ 8½ p. 100 à compter de 1966-1967. Les dépenses du gouvernement fédéral atteindront probablement environ 12 3/4 à 13 milliards de dollars, le taux annuel d'augmentation s'établissant à environ 6½ p. 100. Les dépenses totales de tous les gouvernements, exclusion faite des transferts intergouvernementaux, atteindront probablement 26 à 26 3/4 milliards de dollars en 1971-1972.

En supposant que le produit national brut augmente de 6 ou 7 p. 100 par année, les recettes provinciales et municipales, compte tenu des taux actuels des impôts, atteindront 13½ à 14 milliards de dollars. Les recettes fédérales, d'après les taux actuels des impôts, s'établiraient probablement entre 13 et 13 3/4

ministre des Finances et de l'Economie de la Nouvelle-Ecosse;
 l'hon. L. -G. DesBrisay, ministre des Finances et de l'Industrie
 du Nouveau-Brunswick; l'hon. Duff Roblin, premier ministre et
 trésorier provincial du Manitoba; l'hon. W. -A. -C. Bennett, pre-
 mier ministre et ministre des Finances de la Colombie-Britannique;
 l'hon. M. -A. Farmer, trésorier provincial de l'Île-du-Prince-
 Édouard; l'hon. D. -V. Heald, procureur général de la Saskatchewan;
 l'hon. A. -O. Aalborg, trésorier provincial de l'Alberta; et l'hon.
 F. -W. Rowe, ministre des Finances de Terre-Neuve.

LE COMITÉ DU RÉGIME FISCAL

(le 10 décembre 1965)

Le Comité du régime fiscal s'est réuni aujourd'hui afin de poursuivre son travail de préparation en vue de la Conférence fédérale-provinciale de l'an prochain sur les futurs arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Le Comité a été saisi d'un rapport sur les tendances que pourrout manifester, au cours de la période 1967-1972, les recettes et les dépenses du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités. Le Comité a discuté la signification de ce rapport et sa portée du point de vue des études à poursuivre. Les ministres ont reconnu que tous les gouvernements devront songer sérieusement à des priorités dans les dépenses relatives aux programmes majeurs qui feront l'objet de la répartition des fonds disponibles. Le Comité a aussi reconnu que le niveau de plus en plus élevé des dépenses provinciales et municipales souligne la nécessité d'harmoniser les politiques fiscales et économiques du gouvernement fédéral et des provinces.

On prévoit, que, vu les renseignements importants que fournit le rapport sur les recettes et les dépenses qui ont fait l'objet d'extrapolations et d'autres rapports établis par le Comité, ce dernier sera en mesure de faire progresser son étude au cours du premier semestre de 1966.

On a aussi discuté des propositions provinciales visant à étendre le programme d'assurance-hospitalisation aux hôpitaux pour tuberculeux et malades mentaux et des méthodes de financement de l'assurance-santé. Les représentants des provinces ont aussi formulé des observations sur les possibilités d'aide accrue à l'enseignement supérieur en prévision de la Conférence fédérale-provinciale projetée sur ce sujet. Le premier ministre du Canada a proposé la tenue d'une telle Conférence dans sa déclaration du 14 octobre.

Le Comité a considéré un rapport provisoire sur les études actuellement terminées et sur un programme d'action quant aux études qu'il faut terminer en vue des réunions de 1966 du Comité du régime fiscal et de la Conférence fédérale-provinciale plénière qui les suivra.

Le gouvernement du Canada était représenté à la réunion par l'hon. Mitchell Sharp, ministre des Finances par intérim; l'hon. Guy Favreau, président du Conseil privé, et l'hon. E.-J. Benson, ministre du Revenu national. Les représentants des provinces étaient l'hon. J.-N. Allan, trésorier de la province d'Ontario; l'hon. Jean Lesage, premier ministre et ministre des Finances du Québec; l'hon. Eric Kierans, ministre de la Santé du Québec; l'hon. G.-I. Smith,

En ce qui concerne les trois autres études portant sur les programmes, le Comité du régime fiscal a décidé que chacun des gouvernements qui y participent sera invité à conduire ses propres programmes de recherches dans chacun de ces domaines. Bien que l'extrapolation des recettes et dépenses, terminée tout récemment, fournisse la documentation nécessaire, le travail a déjà débuté; quelques gouvernements sont même bien avancés dans leur étude des programmes en question. Il faut espérer que les travaux progresseront suffisamment pour que le Comité du régime fiscal puisse en faire l'examen à sa prochaine réunion.

2. Péréquation et redressement fiscal)
)
)
3. Programmes à frais partagés)
)
)
4. Liaison intergouvernementale sur les)
)
) questions fiscales et économiques

Comme les rapports des commissions royales ne sont pas tous disponibles, une grande partie des études portant sur les sources futures de revenu sera probablement reportée jusqu'à l'arrivée de ces rapports. Entretemps, les travaux progressent dans deux domaines connexes: Accords de perception fiscale (D-4) et fiscalité intergouvernementale (H-1).

On presume que les études dans le domaine des sources futures de recettes et de la façon dont celles-ci seront exploitées par les gouvernements fédéral et provinciaux présentent une étroite corrélation avec les rapports des diverses commissions royales et des enquêtes portant sur la fiscalité. Ceci, vraisemblablement pour la raison suivante: si ces commissions et ces enquêtes préconisent d'importantes dérogations au régime fiscal actuel, les gouvernements qui y participent voudront examiner soigneusement le contenu des recommandations avant de soumettre de nouvelles propositions au Comité.

1. Sources futures de recettes

1. Sources futures de recettes (Etudes B-4, D-3 et D-4).
2. Péréquation et redressement fiscal (Etudes F-1 et F-2).
3. Programmes à frais partagés (Etudes C-1 et C-2).
4. Liaison intergouvernementale sur les questions fiscales et économiques (Etude G-1).

et de la Saskatchewan l'ont déjà fait. Le Comité du régime fiscal souhaiterait que les ministres qui représentent les gouvernements du Canada, de l'Ontario et du Québec lui disent quand il peut s'attendre à recevoir les rapports de leurs commissions respectives.

5. Marchés des capitaux (Etude B-6)

Il s'agit d'une étude de l'actif et du passif des institutions financières. Cette étude, qui porte sur l'année 1961 et les années suivantes, dans la mesure où l'on dispose de données à leur égard, fait ressortir la répartition du portefeuille de la dette publique au Canada ainsi que les tranches de cette dette que détiennent diverses institutions financières. Conformément à la décision du Comité, un fonctionnaire du ministère fédéral des Finances s'est chargé de cette étude. Des données préliminaires ont été communiquées au Comité permanent des questions fiscales et économiques et le rapport lui-même sera distribué au début de 1966.

Perspectives pour 1967-1972

1. Hypothèses économiques (Etude B-1)

Cette étude a pour but d'établir les hypothèses économiques de base (P.N.B., population) pour servir à l'établissement des extrapolations de dépenses et de revenus. Le travail a été entrepris par le ministère des Finances pour le compte du Comité permanent; un rapport définitif a été approuvé par le Comité le 23 juillet 1965. Il a été inclus, sous le titre "Appendice A" dans le rapport intitulé "Extrapolation des recettes et dépenses du gouvernement pour la période allant de 1967-1968 à 1971-1972" Volume I

2. Tendances des recettes et dépenses gouvernementales (Etudes A-2 et B-2)

Les recettes et dépenses des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ont été extrapolées pour la période allant de 1967-1968 à 1971-1972. Cette étude, faite sous la direction du Comité permanent, a été expédiée aux membres du Comité du régime fiscal le 4 décembre 1965; elle sera discutée à la réunion courante.

3. Tendances de la dette publique (Etude B-5)

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont entrepris de faire l'extrapolation de leur dette brute de même que celles de leurs recettes et leurs dépenses. (Signifions la conclusion du Comité permanent, à savoir qu'il sera extrêmement difficile, sinon impossible, aux provinces de faire l'extrapolation des tendances manifestées par la dette municipale). On prévoit que les extrapolations de dette seront terminées au début de 1966.

Programmes

Rappelons que des études des programmes se poursuivent dans quatre domaines principaux:

APPENDICE B-1

RAPPORT SUR L'ETAT D'AVANCEMENT DU TRAVAIL

DU COMITE DU REGIME FISCAL

Il s'agit ici d'un rapport provisoire du Secrétaire du Comité du régime fiscal à l'intention du Comité.

Chaque des études du Comité est traitée brièvement, sous trois rubriques principales: Documentation, Perspectives, Programmes.

Documentation

1. Historique des relations fiscales entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux

Il s'agit d'une mise à jour de la monographie préparée par la Canadian Tax Foundation portant sur ce sujet. L'édition révisée paraîtra au début de 1966.

2. Statistiques en matière de finances publiques (Etude A-1)

Il s'agit d'un aperçu chronologique des statistiques en

matière de finances publiques, sous le rapport des dépenses, des recettes et de la dette des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, données qui ont été rassemblées par le Bureau fédéral de la statistique. Les données relatives aux recettes et aux dépenses se trouvent réunies dans les deux volumes intitulés "Finances publiques - Statistique et Extrapolations, 1952-1953 à 1961-1972: Recettes des gouvernements et dépenses des gouvernements". Des exemplaires de ces volumes ont été remis aux membres du Comité du régime fiscal. Une édition spéciale de la série documentaire (1952-1953 à 1962-1963), y compris certaines révisions devant être discutées avec les fonctionnaires des gouvernements provinciaux, paraîtra au cours de 1966 sous les soins du Bureau fédéral de la statistique.

3. Utilisation actuelle des champs d'imposition (Etude D-1)

Il s'agit d'une étude descriptive, effectuée par la Canadian Tax Foundation, portant sur l'exploitation des champs d'imposition par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Ce rapport a été fourni au Comité du régime fiscal à sa dernière réunion. Il sera publié par la Fondation sitôt que la version française sera terminée.

4. Analyse du régime fiscal actuel (Etude D-2)

Ce travail a pour objet de faire la synthèse et l'analyse des conclusions des études des commissions royales et des enquêtes entreprises à la demande des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de fiscalité. On ne s'attend pas de recevoir le rapport de la Commission Carter avant l'automne prochain. Ce travail pourra être entrepris lorsque les Commissions et les Comités auront soumis leur rapport. Ceux du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de la Nouvelle-Ecosse

Rappelons que les études des programmes doivent être effectuées par les gouvernements fédéral et provinciaux dans quatre domaines principaux:

- 1. Sources futures de recettes.

- 2. Péréquation et redressement fiscal.

- 3. Programmes à frais partagés.

- 4. Liaison intergouvernementale sur les questions économiques et fiscales.

- 1. Sources futures de recettes

On présume que les études dans le domaine des sources futures de revenu et de la façon dont celles-ci seront exploitées par les gouvernements fédéral et provinciaux présenteront une étroite corrélation avec les rapports des différentes commissions royales et des enquêtes portant sur la fiscalité. Ceci, vraisemblablement pour la raison suivante: si ces commissions et ces enquêtes préconisent d'importantes dérogations au régime fiscal actuel, les gouvernements qui y participent voudront examiner soigneusement le contenu des recommandations avant de soumettre de nouvelles propositions au Comité. Comme les rapports des commissions royales ne sont pas tous disponibles, une grande partie des études portées sur les sources futures de revenu sera probablement reportée jusqu'à l'arrivée de ces rapports. Entretemps, les travaux progressent dans deux domaines connexes: Accords de perception fiscale et fiscalité intergouvernementale.

- 2. Péréquation et redressement fiscal)
- 3. Programmes à frais partagés)
- 4. Liaison intergouvernementale sur les questions fiscales et économiques)

Si les extrapolations concernant le revenu et les dépenses fourniront, une fois terminées, la documentation nécessaire pour les études de programmes susmentionnés, le travail a toutefois commencé. Quelques gouvernements sont même bien avancés dans cette tâche. Il faut espérer que ces études de programmes progresseront suffisamment pour que le Comité du régime fiscal puisse en faire l'examen vers la fin de l'année.

Programme de travail

Le Comité du régime fiscal a chargé le Comité permanent de présenter à l'automne son rapport sur les extrapolations. Le Comité se réunira au début de décembre pour entamer des échanges de vues sur les études de programmes. Le Comité a réaffirmé sa détermination de compléter, d'ici le 1er juillet 1966, la tâche que lui a assignée la Conférence fédérale-provinciale.

Le président,
L'honorable W.L. Gordon

5. Marchés des capitaux

Il s'agira d'une étude de l'actif et du passif des institutions financières, qui portera sur l'année 1961 et les suivantes (dans la mesure où les renseignements seront disponibles) et montrera la répartition du portefeuille de la dette publique au Canada et dans quelles proportions diverses institutions financières détiennent une telle dette. Conformément à la décision du Comité, un fonctionnaire du ministère fédéral des finances s'est engagé à effectuer cette étude.

Perspectives pour 1967-1972

1. Hypothèses économiques

L'objet de cette étude est d'établir les hypothèses économiques fondamentales (P.N.B., population) à utiliser dans l'élaboration des extrapolations touchant les dépenses et les revenus. C'est le ministère fédéral des finances qui a entrepris cette tâche au nom du Comité permanent sur les questions fiscales et économiques (comité de fonctionnaires) lequel, lors de sa réunion des 27 et 28 avril, a examiné un rapport préliminaire. Un avant-projet de rapport destiné au Comité du régime fiscal a été établi; il sera examiné par le Comité permanent avant d'être présenté aux ministres.

2. Tendances des dépenses publiques

Cette étude fournira des extrapolations sur les dépenses publiques jusqu'en 1972. Les fonctionnaires des onze gouvernements ont reçu une série de bulletins, émanant du personnel du Comité du régime fiscal, où sont préconisées diverses méthodes et modalités à suivre pour établir ces extrapolations. Les problèmes techniques ont été discutés et résolus. On est actuellement en train d'établir les extrapolations. La plupart des gouvernements ont soumis leurs extrapolations préliminaires. Lesquelles sont en ce moment compilées et analysées par le Secrétaire du Comité du régime fiscal. Le Comité permanent se réunira après la Conférence afin de recevoir et étudier un rapport du Secrétaire. On prévoit que le Comité permanent sera en mesure, vers l'automne, de soumettre son rapport au Comité du régime fiscal.

3. Tendances des recettes publiques

Cette étude permettra d'établir les extrapolations des recettes publiques jusqu'en 1972. Cette étude progresse parallèlement à celles des extrapolations des dépenses.

4. Tendances de la dette publique

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont aussi entrepris de faire l'extrapolation de leur dette brute. Faute de données disponibles, il sera extrêmement difficile, sinon impossible, aux provinces de faire l'extrapolation des tendances manifestées par la dette municipale. Les extrapolations relatives à la dette ne seront pas prêtes aussi tôt que celles ayant trait aux dépenses et aux recettes.

APPENDICE B

RAPPORT PROVISOIRE
DU COMITÉ DU RÉGIME FISCAL

(1e 20 juillet 1965)

Il s'agit, en l'occurrence, d'un rapport provisoire du Comité du régime fiscal à l'adresse de la Conférence fédérale-provinciale.

Chacune des études du Comité fait l'objet d'un rapport succinct, présenté sous trois rubriques principales: Documentation, Perspectives et Programmes.

Documentation

1. Historique des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux

Il s'agit d'une mise à jour de la monographie préparée par la Canadian Tax Foundation sur ce sujet. La Fondation a préparé un avant-projet actuellement en voie de révision.

2. Statistiques en matière de finances publiques

Il s'agit d'un aperçu chronologique des statistiques en matière de finances publiques, sous le rapport des dépenses, des recettes et de la dette des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, préparé par le Bureau fédéral de la statistique. Les fonctionnaires provinciaux possèdent déjà depuis quelques mois les tableaux préliminaires qui leur ont été fournis par le B.F.S. Certaines modifications sont apportées à ces tableaux préliminaires et dont la version définitive sera mise sous presse au B.F.S. d'ici l'automne.

3. Utilisation actuelle des champs d'imposition

Il s'agit d'une étude descriptive, entreprise par la Canadian Tax Foundation, portant sur l'exploitation des champs d'imposition par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Ce rapport a été rendu disponible à la réunion du Comité du régime fiscal.

4. Analyse du présent régime fiscal

Cette étude sera une synthèse et une analyse des conclusions des Commissions royales fédérales et provinciales et des enquêtes sur la fiscalité. On ne s'attend pas à recevoir le rapport de la Commission Carter avant l'automne prochain. Parmi les provinces qui ont institué des commissions ou ouvert des enquêtes spéciales sur la fiscalité, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, la Nouvelle-Ecosse et la Saskatchewan ont présenté leurs rapports. Les rapports des autres provinces (Québec et Ontario) seront achevés, croit-on savoir, un peu plus tard dans l'année. Par conséquent, il faudra remettre cette étude à l'automne.

à entreprendre et l'élaboration des hypothèses et des méthodes devant servir aux études à aborder sur une base commune. M. A. W. Johnson a été choisi pour coordonner et expédier ces travaux et a également été nommé Secrétaire du Comité du régime fiscal.

APPENDICE A

MANDAT DU COMITE DU REGIME FISCAL

(14 octobre 1964)

Les premiers ministres ont ce matin adopté les recommandations suivantes du Comité du régime fiscal en ce qui concerne le mandat du Comité:

I - Le Comité est chargé par la Conférence fédérale-provinciale d'étudier les questions suivantes et de présenter son rapport à la Conférence au début de 1966:

1. Les tendances à prévoir, pendant la période 1967-1972, dans les dépenses publiques du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités, compte tenu des grandes priorités qui seront vraisemblablement accordées par les gouvernements aux dépenses à affecter aux programmes importants qui se disputeront les fonds disponibles.

2. Les problèmes posés par le financement de ces dépenses et leur rapport avec les circonstances économiques à prévoir, le niveau probable des frais nécessités par les services et installations publics et le niveau éventuel des dettes gouvernementales.

3. La politique générale à suivre en matière de programmes conjoints pendant la période 1967-1972.

4. Les domaines fiscaux qui devraient être utilisés exclusivement par le gouvernement fédéral et par les provinces et les municipalités, et les domaines où l'occupation conjointe est souhaitable.

5. Les arrangements à prendre à l'égard des domaines fiscaux occupés conjointement.

6. Les rapports entre les subventions de péréquation, les exigences fiscales et les capacités fiscales des provinces, et les meilleurs arrangements possibles de péréquation pour la période 1967-1972.

7. La liaison future entre les gouvernements relativement aux questions fiscales et économiques.

8. Autres questions connexes.

II - Le Comité s'est entendu sur la nature des études qui devraient être entreprises en vue de faciliter ses travaux. Celles-ci seront mises en oeuvre le plus tôt possible.

III - Le Comité a convenu que le Comité permanent de fonctionnaires sur les questions fiscales et économiques, d'abord établi par la Conférence fédérale-provinciale de 1956, devrait se voir confier la responsabilité de la conduite générale des études

ont constitué un colloque important et utile où les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux ont pu exposer et élucider leurs opinions en préparation des recommandations à faire à leurs gouvernements et corps législatifs respectifs au sujet des lois et ententes qui sont à la base des relations fiscales intergouvernementales au Canada.

Le Comité du régime fiscal n'a pas mis au point de recommandations à proposer, en tant que Comité, à la Conférence fédérale-provinciale. Toutefois, les représentants des gouvernements auprès du Comité du régime fiscal auront fait rapport à leurs collègues et chefs de gouvernement sur les discussions du Comité permettant ainsi qu'à la Conférence fédérale-provinciale de profiter du travail accompli par le Comité du régime fiscal.

Le Comité recommande qu'il soit autorisé à siéger de nouveau, en 1967 et 1968 pour continuer la considération de questions qui pourront lui être référées par la Conférence fédérale-provinciale. Ces réunions auront également pour but d'étudier les conséquences des rapports des commissions royales et des comités fédéraux et provinciaux sur la fiscalité.

M.W. Sharp,
Président,
Comité du régime fiscal.

Les dépenses et les revenus des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ont été l'objet d'extrapolations portant sur la période de 1967-1968 à 1971-1972. Un rapport a été présenté à ce sujet au Comité du régime fiscal au mois de décembre dernier. Le 26 octobre dernier, on a soumis au Comité une révision des extrapolations, préparée le même mois d'après des données plus récentes. Cette étude est le fruit d'un travail accompli en collaboration par les gouvernements fédéral et provinciaux, sous la direction générale du Secrétaire et soumis à l'examen et aux directives du Comité permanent. Il a été décidé par le Comité du régime fiscal que ces extrapolations donneraient un aperçu du contexte fiscal des données à venir et serviraient de cadre aux discussions du Comité.

Etudes de la politique fiscale

Des études concernant cette politique ont été prévues dans quatre domaines principaux: sources futures de revenus, péréquation et autres ajustements fiscaux, programmes à frais partagés et liaison intergouvernementale sur les affaires fiscales et économiques. Le Comité en est venu à la conclusion que les gouvernements participants devraient mener à bonne fin les études, dans ces domaines, qu'ils désiraient entreprendre séparément en vue de les aider à formuler leur point de vue sur les questions de base.

Quinze études entreprises par les différents gouvernements ont été transmises au Secrétaire et présentées au Comité du régime fiscal et aux membres du Comité permanent. Les ministres et les membres des Comités s'en sont servis pour leur étude des différentes façons de faire face aux problèmes fiscaux.

Le Comité du régime fiscal a reçu les propositions et options des gouvernements fédéral et provinciaux à ses réunions de septembre et octobre 1966 sur les sujets suivants:

1. L'utilisation des champs d'imposition par les gouvernements fédéral et provinciaux.
2. La péréquation des revenus provinciaux.
3. La stabilisation des revenus provinciaux.
4. L'usage de programmes à frais partagés dans les années 1967-68 à 1971-72.
5. Liaison intergouvernementale en matière de relations économiques et fiscales.

L'exposé des propositions offertes et des opinions exprimées se trouve dans les documents présentés par les onze gouvernements aux réunions de septembre et d'octobre du Comité du régime fiscal, et rendus publics par les gouvernements intéressés. Les documents présentés les 14 et 15 septembre 1966 ont été publiés en français et en anglais par l'Imprimeur de la Reine, Ottawa, et les documents présentés les 26 et 27 octobre 1966 seront eux aussi publiés. Les réunions du Comité du régime fiscal

Des exemplaires de cette publication, dont l'Association canadienne des études fiscales a assumé les frais et la responsabilité, ont été distribués aux gouvernements fédéral et provinciaux.

2. Statistiques sur les finances publiques

Série documentaire de données statistiques sur les finances publiques portant notamment sur les dépenses, les recettes et la dette des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, compilées par le Bureau fédéral de la statistique avec l'aide des gouvernements provinciaux. Le Bureau les a réunies en un volume intitulé: "Revue documentaire - Statistiques financières des gouvernements au Canada". Des exemplaires en ont été remis aux gouvernements.

3. Utilisation actuelle des champs d'imposition

Etude descriptive de l'utilisation des champs d'imposition par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, entreprise par l'Association canadienne des études fiscales à la demande du Secrétaire. Le rapport de l'Association a été publié aux frais de cet organisme sous le titre de "Utilisation des champs d'imposition au Canada". Des exemplaires en ont été remis aux gouvernements.

4. Analyse du régime fiscal actuel

Ceci devait être une synthèse et un sommaire des conclusions auxquelles sont parvenues les diverses commissions royales d'enquête sur la fiscalité. Etant donné que ces rapports ne sont pas encore tous disponibles, cette étude n'a pu être entreprise. Il se peut que le Comité désire que ces travaux soient entrepris plus tard.

5. Marché des capitaux

Ceci constitue une étude des bilans des institutions financières, depuis 1960 à nos jours, donnant la répartition de la dette gouvernementale au Canada ainsi que les proportions de telles créances détenues par les diverses institutions financières. Ces données, pour la période de 1960 à 1964, ont été réunies par les soins du ministère fédéral des Finances et mises à la disposition des membres du Comité permanent

Etudes des perspectives

1. Hypothèses économiques

Cette étude avait pour but de déterminer les principales hypothèses économiques (P.N.B., population) devant être utilisées dans l'extrapolation des dépenses et des revenus gouvernementaux pour la période de 1967-1968 à 1971-1972. Ce travail a été entrepris par le ministère fédéral des Finances, à la demande du Comité permanent. Le Comité du régime fiscal a donné son approbation aux hypothèses lors de sa réunion du mois de juillet 1965. Ces hypothèses sont décrites dans un appendice au premier rapport relatif aux extrapolations.

RAPPORT DU COMITE DU REGIME FISCAL

A LA CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE

(vendredi, le 28 octobre 1966)

Le présent rapport porte sur les travaux du Comité du régime fiscal, établi par la Conférence fédérale-provinciale pour étudier "en profondeur... la nature et la portée des im-pôts fédéraux et provinciaux dans la perspective des obligations financières dont les gouvernements fédéral et provinciaux doivent aujourd'hui assumer le fardeau". Le Comité, formé en octobre 1964, a entrepris un examen de toutes les questions fiscales et économiques intéressant le gouvernement fédéral et les provinces conformément au mandat que lui a confié la Conférence fédérale-provinciale. Ce mandat est reproduit à l'Appendice A. Le Comité a tenu cinq réunions. A sa première réunion, en octobre 1964, le Comité s'est mis d'accord sur la nature des études à entreprendre. Le Comité a tenu une brève deuxième réunion en juillet 1965 au cours de laquelle on lui fit rapport des études entre-prises. (On trouvera à l'Appendice B tous les rapports sur l'état des travaux et les communiqués, à l'exception de la correspondance entre les ministres.) En décembre 1965, lors de sa troisième réunion, on remit au Comité les extrapolations des recettes et dépenses des gouvernements, et le rapport du Secrétaire à leur sujet. Les quatrième et cinquième réunions du Comité ont eu lieu les 14 et 15 septembre et les 26 et 27 octobre 1966 pour discuter les politiques à suivre en matière de relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Une révision des extrapolations des recettes et des dépenses des gouvernements en fonction de données plus récentes a été soumise par le Secrétaire à la réunion du 26 octobre.

Au cours de la même période, depuis octobre 1964, le Comité permanent fédéral-provincial des questions fiscales et économiques, comité composé de fonctionnaires fédéraux et provin-ciaux et désigné par le Comité du régime fiscal pour l'aider dans son travail, s'est réuni à dix reprises. Les premières réunions ont porté sur les études de base et les extrapolations. Au cours des dernières réunions, on a surtout étudié les diverses solutions possibles et les problèmes techniques se rattachant aux questions de politique qui devaient être étudiées par le Comité du régime fiscal.

On trouvera ci-dessous la liste des études dont le Comité du régime fiscal a demandé la préparation afin de faciliter son travail ainsi que quelques remarques sur le travail accompli dans chaque cas.

Etudes préliminaires

1. Historique des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces

Cette étude a été faite par l'Association canadienne des études fiscales; elle a été publiée sous le titre de "Le finance-ment de la fédération canadienne" au début de la présente année.

notre unité tout en garantissant une souplesse nécessaire. Il est impossible d'être souple dans une camisole de force.

Si une province, ou plusieurs provinces désirent se retirer, ou garantir les services par d'autres moyens, que cela ne soit pas au détriment des autres. Le point important, point sur lequel le gouvernement central peut fort bien insister est que, quelle que soit la structure des arrangements, tous les Canadiens auront l'occasion de recevoir les services gouvernementaux à un même niveau, de la façon dont il les veulent, et en accord, le plus possible, avec les priorités propres à la région.

CONCLUSION

Monsieur le Premier ministre,

Il me semble que le mot Canada possède plusieurs significations. Il représente les terres, les vallées et les forêts de la côte de l'Atlantique. Il représente les villes bruyantes et étendues du centre du Canada ainsi que des plaines si vastes et des chaînes de montagnes si massives qu'elles défilent toute description.

Mais, avant tout, le Canada représente la possibilité d'avoir une certaine sorte de société que je désire léguer à mes enfants et à leurs enfants.

Une société où tout enfant a des chances égales de parvenir aux buts qu'il s'est fixés dans la vie. Une société dans laquelle le succès de chacun est possible, mais non au prix de la pauvreté d'un autre ou au prix d'un conformisme lugubre. Je crois en un Canada dont la vie est imprégnée de plusieurs accents, - tant sociaux que linguistiques.

Il est difficile d'obtenir une telle unité si diversifiée, mais ce que nous faisons ici peut nous aider à y arriver. Faisons de notre mieux.

oeuvre, à nous taxer à des taux plus hauts que la moyenne. Ceci n'est une tâche ni plaisante ni facile. Nous apprécions ainsi tous les programmes nationaux qui nous aident à atteindre notre objectif de niveaux et de services égaux et non pas simplement de niveaux et de services moyens. Le Comité du développement de l'Atlantique et l'ARDA ont joué un rôle important en éliminant la différence entre notre niveau et celui des autres parties du Canada. Nous espérons que ces programmes continueront à fonctionner et qu'ils auront un impact de plus en plus puissant. Une telle assistance nationale n'est pas désintéressée. Plus nous progresserons rapidement, plus vite le besoin de péréquation disparaîtra. Plus nous augmenterons notre production, plus grande sera notre demande de matières premières et de produits usinés de toutes les parties du Canada. Nous sommes convaincus que nous possédons les ressources, humaines et naturelles, afin de jouer un rôle de premier plan dans la croissance du Canada. Un nouvel esprit d'optimisme court à travers la province. Il nous faudra du temps pour atteindre nos objectifs, mais nous devons tous rappeler que quelques-unes des provinces les plus dynamiques du Canada aujourd'hui durent être aidées il y a seulement trente ans.

PROGRAMMES A FRAIS PARTAGES

Il y a aujourd'hui un troisième point à l'ordre du jour: celui des programmes à frais partagés. Il n'a pas la même histoire que les autres points, puisque les Pères de la Confédération n'eurent jamais à prendre en considération ces programmes.

La croissance des arrangements à frais partagés est donc un fait très récent. C'est une façon de négocier et de s'occuper des responsabilités qui n'existaient pas il y a 100 ans. A plusieurs points de vue, cet expédient a eu beaucoup de succès.

Cependant, cet expédient a tendance à souffrir d'un manque de flexibilité dans l'application. Dans les domaines où il est utilisé, on assume que, apparemment, un programme particulier doit être mis en oeuvre dans toutes les parties de la nation en même temps et de la même manière. Il y a ceux qui ne voient aucune solution à un tel manque de flexibilité. De cette façon, ce qui est vrai pour la Saskatchewan doit être également vrai pour le coeur de Montréal ou pour les ports de Terre-Neuve. Toute variante à un arrangement à frais partagés est ainsi considérée comme une "revente" ou un "traitement spécial".

Maintenant, si cela était vrai, si tous les citoyens de toutes les parties du Canada voulaient ou avaient besoin des mêmes choses, en même temps et de la même manière, nous n'aurions pas besoin d'une assemblée telle que nous l'avons ici. La vérité est telle: dans une nation aussi vaste et aussi complexe que celle-ci, il y a des différences dans la vitesse de croissance, dans les besoins et dans les priorités qui devraient déterminer l'horaire employé pour faire face aux besoins. Au Canada, les arrangements fiscaux doivent toujours servir à maintenir

Cependant, la population du Nouveau-Brunswick ne croît pas que même des niveaux moyens soient suffisants. Nous croyons que nos enfants devraient avoir l'occasion de recevoir une éducation égale à celle offerte dans n'importe quelle partie du Canada. Pour en arriver là, nous sommes prêts à tout mettre en

Il devrait l'être. Nous devons demander au Comité du régime fiscal d'étudier ce point. C'est là le prochain pas que nous devons faire.

Il est important de se rendre compte de ce que le système proposé réalise et de ce qu'il ne réalise pas. Il assure à la population qu'une province dont les taux de taxation sont aussi élevés que la moyenne nationale peut lui garantir des services publics au niveau moyen du pays. Il ne récompense pas le paresseux ni ne diminue les fruits de celui qui travaille. Sous sa forme actuelle, il ne tient aucunement compte des taxes ni des frais des gouvernements municipaux. Ainsi, dans une partie substantielle du secteur public, un niveau moyen n'est pas assuré.

La proposition actuelle démontre que certains paiements précédents, qui furent considérés comme des arrangements politiques, auraient pu et auraient dû être faits, basés sur un besoin. Elle démontre également que les provinces de l'Atlantique ne sont pas les seuls endroits où un besoin existe et où de tels paiements auraient dû être faits.

La formule suggérée par M. Sharp est, à notre avis, un pas de géant dans la bonne direction. Elle procure des fonds où on en a besoin et quand on en a besoin, non pas en tant que geste gratuit, mais basés sur une formule claire et objective.

Bien sûr, la vérité est que le progrès et l'avancement d'une région sont bénéfiques à toute la nation. De la même façon, les conséquences de la maladie, de la pauvreté et d'une éducation pauvre ne peuvent être limitées aux seules régions qui les subissent. Aussi longtemps que de telles choses existeront au Canada, elles seront un problème pour les Canadiens.

Si nous devons continuer à appliquer à ces programmes le terme "péréquation", nous devons alors comprendre que ces programmes assurent à certains qu'ils seront plus égaux que d'autres! Le Canada entier bénéficie de la péréquation, ou n'en pourrait bien dire que c'est grâce à une combinaison de paiements nationaux, aux sacrifices communs des citoyens du Nouveau-Brunswick et à l'entreprise individuelle que la Colombie-Britannique est représentée ici aujourd'hui par des chefs compétents et vigoureux.

Aucun système n'a encore été proposé à une Conférence fédérale-provinciale afin d'assurer des services publics égaux à travers le Canada. À partir des "Subsides statutaires de la Confédération" jusqu'à la très grande amélioration proposée par le ministre des Finances le mois dernier, tous les systèmes n'ont pour but que d'assurer aux Canadiens qu'aucun d'eux ne souffrira de niveaux en dessous de la moyenne.

central, ils oublient souvent que tel fut le cas pendant la majeure partie de notre histoire.

Si je puis m'exprimer ainsi, nombre de pouvoirs fiscaux nationaux somnolaient pendant les premières années de la nation. Mais le temps les a réveillés et les a mis en oeuvre. Dans les sociétés occidentales, les réalités économiques ont changé du tout au tout depuis 1914; la plupart l'ont fait de façon dramatique depuis 1939. Les pouvoirs fiscaux, tels qu'on les a conçus dans la constitution, doivent être maintenant utilisés et coordonnés en fonction de situations qui sont qualitativement différentes de celles qui prévalaient il y a 100 ans. Cependant, le but de ces pouvoirs reste inchangé: servir au maintien de la nation, à l'avancement de ses différentes régions et au soutien d'une société canadienne forte.

Il est clair, alors, que le partage des taxes entre les gouvernements fédéral et provinciaux n'est pas une sorte de jeu et que l'on n'en retire aucun résultat magique en gagnant. Il s'agit de savoir ce que les citoyens du Canada demandent au gouvernement de faire et de savoir comment ils obtiendront l'argent pour le faire. Il n'est pas du tout satisfaisant que le gouvernement fédéral dise: "Procurez-vous vos propres fonds", pendant qu'il garde pour lui-même ces domaines d'imposition dont le fruit croît rapidement et sans trop d'effort. Il n'est pas non plus satisfaisant que les provinces disent: "Donnez-nous toutes les taxes qui touchent à l'économie" et puis de demander au gouvernement central de prôner une politique fiscale qui fasse progresser notre économie.

Le gouvernement fédéral a sûrement besoin d'un contrôle efficace de certains domaines d'imposition afin d'assurer la stabilité économique et de promouvoir la croissance vigoureuse de la nation. Les provinces ont besoin de fonds accrus si elles veulent s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles. Au simple point de vue fiscal, le problème est insoluble. A cette réunion, nous ne pouvons nous attendre à rien de plus qu'à un compromis fiscal temporaire.

Par conséquent, comme je l'ai dit plus tôt cette semaine, nous devons commencer par nous attaquer aux points politiques et constitutionnels. Commençons donc par chercher des solutions politiques qui conduiront à une relation plus appropriée entre les pouvoirs de taxation et les responsabilités pour les services et les programmes gouvernementaux. Je suggère encore que "nous devons nous astreindre à ne pas éviter les solutions politiques à long terme en ayant recours à des expédients fiscaux qui pourraient, en fin de compte, amener un affaiblissement désastreux de l'autorité fédérale".

PEREQUATION

Pour le Nouveau-Brunswick, la péréquation est le point le plus important qui doit être discuté pendant cette conférence. Comme tel, il est malheureux que le terme "péréquation" n'ait que si peu de rapport avec les faits.

Déclaration de

L'HONORABLE LOUIS J. ROBICHAUD

Premier ministre de la province du Nouveau-Brunswick

à la réunion du

COMITE DU REGIME FISCAL

(vendredi, le 28 octobre 1966)

Monsieur le Premier ministre,
Messieurs les premiers ministres des provinces,

Nous sommes ici afin de discuter de l'avenir du Canada. Nous faisons face, en ce moment, à la réalité étonnante qu'est le Canada, avec ses différentes communautés et son économie variée.

Il y a des villes de l'Ontario et du Québec dont la population excède celle de la plupart des provinces. Pour quelques provinces, le partage fédéral-provincial de la taxe foncière représente financièrement un point important, pour d'autres, même si la taxe foncière leur était versée en entier, cela ne représenterait qu'un point négligeable du budget provincial. Telles sont les différences et les variations qui existent parmi les provinces et les régions du Canada.

Nous formons, cependant, une nation. Pendant nos 100 années d'histoire, nos liens politiques ont rendu possible la venue à maturité d'une communauté nationale. La survivance de cette communauté nationale dépend fortement des points fiscaux qui sont devant nous à cette réunion. Le Canada, pour nous, n'est pas une union douanière ou un système centralisé de distribution du courrier. La préservation de la nation est maintenant essentielle à la préservation du Nouveau-Brunswick et à la continuation d'un mode de vie que nous chérissons et que nous voulons passer à nos descendants.

Parce qu'il en est ainsi, je profite de l'occasion, à ce stade, pour faire connaître les vues du Nouveau-Brunswick. Les Pères de la Confédération ont cherché à répartir les champs de taxation de leur époque entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Bien que l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique définisse encore cette répartition, tant au point de vue légal que constitutionnel, en fait, cette dernière a varié énormément. La taxe sur l'essence, inconcevable en 1867, est devenue une source de revenu majeure pour le gouvernement. L'impôt sur le revenu du contribuable qui, pendant les cinquante premières années de notre histoire, était perçu par les provinces ou les municipalités, - quand il l'était, - est devenu la plus grande source de revenu du gouvernement fédéral. Pendant que plusieurs déplorent le fait que le pouvoir fiscal des provinces et des municipalités devient plus important que celui du gouvernement

tive et plus constructive à l'égard des éléments en cause dans la négociation d'une bonne entente fiscale à long terme entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le solde serait versé au Fonds du revenu conso-
 lidé du gouvernement fédéral. Le montant global que
 demanderait le gouvernement fédéral de la caisse des
 revenus de base, ajouté au montant global requis pour
 effectuer les paiements proportionnels aux provinces,
 déterminerait le revenu global à répartir entre les
 trois sources, et cette répartition déterminerait le
 taux applicable à chaque domaine d'imposition.

(e) En vertu de cette procédure, la péréquation s'effec-
 tuerait de deux façons :

(1) Les particuliers et les sociétés commerciales
 des provinces dont le revenu est le plus élevé
 paieraient un montant proportionnellement plus
 élevé du revenu total afférent à la caisse de
 revenus de base et décaissant des trois sources
 désignées d'imposition fédérale-provinciale.

(2) La caisse garantirait au gouvernement de chacune
 des provinces dont le revenu est moins élevé une
 source de revenu qui lui permettrait d'assurer
 des services d'éducation, de santé et de bien-
 être de même calibre que ceux des provinces
 dont le revenu est plus élevé.

(f) Cette méthode de financement des trois services publics
 essentiels assurerait à chaque province l'entière li-
 berté d'élaborer les systèmes d'éducation, de santé et
 de bien-être social qu'elle jugerait convenir le mieux
 aux besoins et aux vœux de sa population. Par des
 échanges de vues et de coopération, les provinces
 pourraient uniformiser leurs services, là où l'unifor-
 mité est souhaitable, et assurer aux Canadiens des ser-
 vices de haut calibre dans tous les domaines essentiels,
 quel que soit le lieu où ils décideraient d'aller habiter
 au Canada.

(g) L'adoption de ces propositions rendrait possible l'a-
 bandon des arrangements entre le Canada et les pro-
 vinces relativement au partage des dépenses et per-
 mettrait au gouvernement de chaque province d'affecter
 la part qui lui serait versée, à même les revenus de
 base, au soutien de tout régime créé et maintenu par
 la province en conformité de ses droits et devoirs
 constitutionnels.

Ces propositions ne vous sont pas offertes dans
 le moment à titre de recommandations positives. Nous vous
 les soumettons pour solliciter des échanges de vues et
 l'étude de ce que nous croyons être une attitude plus posi-

en vertu d'un accord fiscal, fédéral-provincial de-
vraient être complètement distinctes de toutes les
autres sources fédérales ou provinciales de revenu,
et le montant des impôts à prélever des sources ainsi
désignées devrait être arrêté conjointement par les
gouvernements fédéral et provinciaux.

(b) La péréquation se fonderait sur le rapport existant
entre le facteur de péréquation et les dépenses né-
cessaires au bon fonctionnement de certains services
publics essentiels, plutôt que sur le rapport exis-
tant entre les recettes fiscales par habitant et la
moyenne des deux provinces dont le revenu est le plus
élevé.

Pour en arriver là, les propositions suivantes vous
sont soumises pour étude:

(a) Une caisse fédérale-provinciale de revenus de base
devrait être créée et alimentée par toutes les re-
cettes découlant

- (1) d'un impôt fédéral-provincial sur le revenu
des particuliers;
- (2) d'un impôt fédéral-provincial sur le revenu
des sociétés;
- (3) d'un impôt fédéral-provincial sur le chiffre
d'affaires du commerce de détail.

(b) Cette caisse serait administrée par une Commission fé-
dérale-provinciale d'impôt.

(c) Les taux d'imposition dans les trois domaines désignés
devraient être établis après délibérations entre les
gouvernements fédéral et provinciaux et d'un commun
accord. On suivrait la même procédure pour la révi-
sion des taux d'imposition, à l'occasion, en ce qui a
trait à l'un ou l'autre des trois domaines d'imposi-
tion conjointe ou aux trois. Le gouvernement du pays
ou de l'une ou l'autre des provinces conserverait le
droit d'exiger, sous sa responsabilité, un impôt sup-
plémentaire dans l'un ou l'autre des trois domaines
désignés ou les trois. Les impôts mixtes fédéraux-
provinciaux seraient perçus par le gouvernement fédé-
ral pour éviter la multiplicité des organismes de per-
ception.

(d) La distribution à même la caisse fédérale-provinciale
de revenus de base se ferait par pallements proportion-
nels à chacun des trois services publics essentiels
énumérés ci-après et serait relative à la moyenne na-
tionale du coût par habitant, de chaque service.

Le gouvernement de l'Alberta est convaincu que, pour adopter un nouvel accord fiscal fédéral-provincial à long terme qui donnerait satisfaction, il faudrait envisager d'une façon nouvelle les objectifs que l'on se propose d'atteindre ainsi. Ces objectifs énoncés brièvement consisteraient à :

(a) Assurer à chaque gouvernement des revenus suffisants pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations constitutionnelles et de régler les questions qui sont de son ressort.

(b) Atteindre ce but sans qu'aucun gouvernement ne soit forcé d'imposer des obligations financières à ses contribuables qui soient sensiblement supérieures à celles endossées par les contribuables des autres provinces. C'est pour cette raison qu'un facteur de péréquation doit entrer dans tout accord fiscal destiné à réaliser ces objectifs.

Les accords présents et passés devaient permettre d'atteindre ces objectifs en répartissant entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux les sources de revenu qui, dans l'ensemble, se sont avérées insuffisantes pour donner les résultats escomptés. C'est une des lacunes fondamentales de l'accord actuel.

La formule de péréquation employée actuellement vise à parvenir à une répartition égale des revenus en allouant certains montants aux provinces dont le revenu par habitant provenant de sources désignées est inférieur à la moyenne des deux provinces où ce revenu est le plus élevé. Cette formule met en jeu des sources de revenu et des facteurs qui varient beaucoup d'une province à l'autre et elle aboutit à une distinction injuste à l'égard des provinces qui, pour une question de principe, ont conservé le droit de disposer de leurs ressources naturelles ou qui ont favorisé l'extension de l'industrie et du commerce avec succès.

Un arrangement plus satisfaisant et plus équitable pourrait résulter de deux changements essentiels, si on les adoptait.

(a) Les sources de recettes fiscales à être distribuées

faire face de plus en plus alors qu'elles disposent d'un budget limité. Par conséquent, le gouvernement de l'Alberta soutient qu'il est capital que le gouvernement fédéral ne procède plus à la mise en oeuvre ou à l'extension de programmes ou de projets impliquant la responsabilité administrative et financière des provinces sans les consulter au préalable et sans obtenir leur accord quant à la nécessité des programmes ou des projets proposés, ainsi qu'à leur synchronisation et à leur nature.

Propositions relatives à un nouvel accord à long terme plus équitable

L'établissement d'un ordre défini de priorités est une étape nécessaire avant la négociation de tout accord fiscal satisfaisant à longue échéance entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Restauration de nouveaux programmes et projets qui impliquent des responsabilités administratives et financières de la part des provinces

En rapport étroit avec l'établissement des priorités, nous trouvons l'instauration fédérale de programmes et de projets gouvernementaux qui impliquent des responsabilités administratives et financières de la part des gouvernements provinciaux. Trop souvent, des programmes nouveaux et onéreux dans le domaine du bien-être social et d'autres projets à coût partagé ont été mis en application par les ministères du gouvernement fédéral en consultant très peu ou en consultant pas du tout les provinces, ceci nonobstant le fait que de tels programmes relevaient principalement de la juridiction que les provinces possèdent en vertu des pouvoirs que leur confère la constitution.

Ce n'est que lorsque ces programmes en sont au stade où leur mise en application nécessite la participation des provinces que celles-ci entrent en ligne de compte et se trouvent dans la situation intenable où il leur faut adopter, aux conditions énoncées par le gouvernement fédéral, des programmes leur imposant des dépenses considérables et donnant peu satisfaction à leur point de vue.

Quand au droit de rejeter ces programmes à frais partagés, il est plutôt théorique qu'effectif, en ce sens que, dans la plupart des cas, les contribuables de la province dissidente ne bénéficient pas du programme, mais étant donné qu'une partie de leurs impôts échoit au gouvernement fédéral, ils sont obligés d'endosser une tranche des frais que créent les programmes auxquels les autres provinces ont adhéré.

En plus de la partialité fondamentale de cette façon de procéder, il y a le fait inadmissible que le gouvernement fédéral empiète sur le droit constitutionnel et la compétence dont jouissent les provinces lorsqu'il s'agit de prendre leurs propres décisions de principe relativement aux services publics et aux programmes qui sont de leur ressort et qu'elles doivent financer entièrement ou en partie.

Aucun gouvernement provincial ne peut à coup sûr établir de programme relativement aux obligations financières auxquelles il aura à faire face si le gouvernement fédéral est en mesure d'usurper son droit de prendre ses propres décisions de principe quant à l'expansion des services existants ou à la création de nouveaux services, ainsi qu'à l'ordre de priorité régissant une telle expansion ou application.

Cela est devenu une question primordiale, étant donné les obligations financières auxquelles les provinces doivent

3. Rajustements provisoires

Pendant la durée du présent accord fiscal, des rajustements ont été faits par le gouvernement fédéral en vue d'augmenter la part d'impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés qui revient aux gouvernements provinciaux afin de leur permettre de faire face aux coûts croissants des charges qu'elles assument en vertu de la constitution. Cette pratique devrait être poursuivie pendant l'année supplémentaire qui prolongera, comme on le propose, la durée du présent accord. L'étendue de tels rajustements intermédiaires pour l'année fiscale 1967 devrait faire l'objet d'une étude à la présente conférence, ceci à la lumière des responsabilités financières en rapide progression qui relèvent des gouvernements fédéral et provinciaux.

4. Recommandations supplémentaires

- (a) On devrait continuer à attribuer des subventions statutaires calculées sur la base actuelle.
- (b) Pendant toute la durée prolongée du présent accord, les subventions de rajustement aux provinces Atlantiques devraient continuer à être versées aux taux déjà établis.
- (c) En tant qu'impôt partagé entre le fédéral et les provinces, il faudrait abolir l'impôt actuel sur les biens transmis par décès; mais il faudrait aussi que chaque ordre de gouvernement se réserve le droit de prélever des droits successoraux ou un impôt sur les biens transmis par décès.

5. Priorités

Vu le coût rapidement croissant des dépenses auxquelles ont à faire tous les divers gouvernements et vu le fardeau coûteux et qui va augmentant constamment pour les contribuables et pour l'économie nationale, il est essentiel que l'on examine avec le plus grand soin toutes les propositions d'instauration de nouveaux services ou d'expansion des services existants et l'on ne devrait approuver que les mesures proposées qui augmentent la productivité ou sont légitimées par des besoins humains.

A cette fin, il est nécessaire de respecter un certain ordre dans les priorités des projets et des programmes qui seront sources de nouvelles et substantielles dépenses publiques. Il s'agit d'une étape essentielle qui a été longtemps négligée, mais que nous devons maintenant envisager sans la remettre à nouveau à plus tard afin de permettre à tous les niveaux de gouvernement de prévoir d'une façon intelligente l'avenir et de sauvegarder le peuple canadien et l'économie canadienne devant les dangers réels qui les menaçaient en cas de crise financière nationale sérieuse.

2. Formule de péréquation

Bien que ce soit au gouvernement fédéral qu'incombe la principale responsabilité d'enrayer les poussées inflationnistes, du fait qu'il possède des pouvoirs étendus dans le domaine des politiques fiscales et monétaires, nécessaires pour enrayer l'inflation, les gouvernements provinciaux et municipaux ont eux aussi la responsabilité de coopérer pleinement à l'application de mesures anti-inflationnistes que l'on a jugé nécessaires de prendre dans l'intérêt national.

nançiers dont ils disposent pour remplir leurs obligations et leurs responsabilités constitutionnelles. Au cours de cette année de prolongation qui a été recommandée pour l'accord fiscal actuel, il faudra fournir un effort concerté à tous les niveaux du gouvernement afin de stabiliser les tendances nationales des prix sur le plan national et pour réduire les conséquences de ces facteurs imprévus qui apparaissent actuellement chaque fois que l'on s'efforce de prévoir les conditions et les besoins en matière financière.

Le gouvernement de l'Alberta soutient et appuie la proposition voulant que la péréquation soit un élément essentiel d'un accord fiscal satisfaisant entre les provinces et le gouvernement fédéral. Nous devons insister cependant sur le fait que la formule de péréquation doit rester partie intégrale d'un tel accord et ne doit pas être sujette à modification hors du renouvellement des négociations pour un accord nouveau.

Les propositions en vue d'adopter une nouvelle formule de péréquation qui ont été présentées au Comité permanent ne peuvent être acceptées par la province de l'Alberta et en aucune circonstance ne pourrions-nous accepter qu'une telle formule soit adoptée hors du cadre d'une négociation renouvelée en vue de la passation d'un accord fiscal d'ensemble entièrement nouveau.

Bien que l'Alberta ne retire aucun avantage de la présente formule de péréquation, les nouvelles propositions agravaient sérieusement les distinctions qui sont faites à l'heure actuelle en augmentant sensiblement les versements faits à certaines provinces au titre de la péréquation et auraient pour conséquence une augmentation de l'imposition des citoyens et des entreprises commerciales des provinces qui ne bénéficient d'aucun versement de péréquation.

Ceci conduirait à un décalage important de l'incidence de l'imposition qu'il faut éviter de pousser en dehors du cadre d'une réévaluation d'ensemble de la position en matière de fiscalité de tous les gouvernements qui reste la condition préalable d'un nouvel accord fiscal équitable à longue échéance.

APPENDICE

Déclaration de

L'HONORABLE E. C. MANNING

Premier ministre de la province de l'Alberta

à la réunion du

COMITE DU REGIME FISCAL

Ottawa, Canada

(mercredi, le 14 septembre 1966)

Le gouvernement de l'Alberta a sérieusement pris en considération les nombreux et importants facteurs qui sont impliqués par l'établissement d'un nouvel accord de partage des impôts entre les provinces et le gouvernement du Canada. A la suite de ces analyses, l'Alberta désire soumettre les observations et les recommandations suivantes:

1. L'accord fiscal actuel, accompagné de rajustements provisoires, devrait être prolongé jusqu'au 31 décembre 1967 pour les raisons qui suivent:

(a) Etant donné les nombreux facteurs en cause et la grande diversité des intérêts et des points de vue contradictoires qui doivent être conciliés, il n'est pas possible de conclure un nouvel accord fiscal sain et satisfaisant à longue échéance pour le 31 décembre 1966.

(b) Il importe au plus haut point que tous les gouvernements concernés bénéficient des avantages résultant des conclusions et des recommandations de la Commission Carter avant qu'un nouvel accord fiscal à longue échéance ne soit conclu. Il faudra disposer de suffisamment de temps pour analyser les conclusions de la Commission et pour établir des recommandations fédérales et provinciales fondées sur ces analyses.

(c) Les pressions inflationnistes sérieuses qui se font actuellement sentir et les autres facteurs tels que la croissance de la population, les progrès technologiques et l'évolution des conditions sociales créent un climat d'instabilité et de changements rapides qui empêche de prédire avec certitude quels seront les besoins financiers du gouvernement canadien et l'étendue et la nature des rajustements fiscaux auxquels il faudra procéder pour remplir ces besoins au cours des cinq prochaines années. Dans de telles circonstances, les gouvernements responsables ne peuvent pas raisonnablement conclure des accords fiscaux à longue échéance qui pourraient, dans deux ou trois ans, se révéler totalement insuffisants et qui pourraient réduire sérieusement les moyens fi-

des recettes soit suffisante pour permettre de faire face à l'augmentation des dépenses.

Ce problème devra faire l'objet d'une consultation de la part des fonctionnaires fédéraux et provinciaux et il faut espérer que, à la suite de leurs délibérations, on trouvera des moyens efficaces pour assurer la protection du trésor fédéral.

D. Différences provinciales du point de vue des dépenses

Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité du régime fiscal, le gouvernement de l'Alberta propose que les déboursés de la caisse soient effectués en fonction des dépenses par habitant établies selon la moyenne nationale. Il faut signaler toutefois qu'un paiement uniforme, versé au prorata de la population, ne tiendrait pas compte des différences des provinces quant à leurs besoins particuliers et quant aux dépenses nécessaires pour assurer leurs services.

Il s'agit d'un problème qui a souvent été soulevé dans le passé lors de discussions fédérales-provinciales. A l'heure actuelle, on constate qu'aucune solution nette et claire ne semble avoir été offerte. Toutefois, grâce à la création d'une caisse fédérale-provinciale de recettes de base, on pourra peut-être faire plus de lumière autour de cette question. La proposition albertaine n'écarte pas de tels ajustements, à condition toutefois que certains critères objectifs puissent être établis en vue de les effectuer.

E. Définition des programmes

Les chiffres des dépenses, qui figurent aux tableaux soumis au Comité permanent, ont été pris des "Statistiques et projections des finances publiques" du Comité du régime fiscal. Toutefois, nous rendons compte qu'il faudra faire un effort considérable pour arriver à définir les mots comme éducation, santé et bien-être. D'après ces définitions, on pourra alors se faire une meilleure idée des programmes que la caisse sera appelée à financer.

tifs pourraient s'entendre sur les taux d'imposition a fait l'objet d'une grande préoccupation de la part de tous. Il semble évident, d'après la constitution canadienne, qu'il serait impossible de créer un organisme supra-gouvernemental habilité à percevoir des impôts directs. La Commission fiscale devra donc agir à titre consultatif, les gouvernements distincts établissant des taux d'imposition d'après ses recommandations. Comme la Commission ne serait pas en mesure de faire respecter ses décisions, il faudrait alors mettre sur pied certains rouages administratifs en vue de faire appliquer ses recommandations. Un des moyens qui pourraient être utilisés serait de rajuster les déboursés de la caisse en fonction des contributions. Ainsi, si un gouvernement particulier se décidait d'imposer des taxes à des taux plus bas que ceux qui sont recommandés par la Commission, la somme qu'il serait en droit de recevoir de la caisse pourrait être réduite d'un montant équivalant à la somme qui manque dans sa contribution. Le caractère double des taxes proposées et la responsabilité conjointe des provinces relativement à l'établissement des taux d'imposition seraient déterminés grâce à une législation complémentaire du Parlement du Canada et des législatures provinciales.

B. Le contrôle des dépenses

Le problème du contrôle des frais des programmes a causé également une certaine inquiétude de la part de tous, du fait que les sommes à dépenser devraient être prises dans une caisse commune. Deux facteurs entraveraient en jeu pour empêcher qu'on ait recours sans discernement à des augmentations de dépenses. Premièrement, les montants des sommes de la caisse accordées aux provinces seraient déterminés d'après les niveaux nationaux des dépenses plutôt que d'après les niveaux provinciaux de sorte que les frais accrus dans une province particulière seraient récupérés de la caisse seulement dans la mesure où les moyennes nationales seraient concernées. Deuxièmement, les provinces devraient toutes, sans exception, songer à la perspective d'augmenter leurs impôts afin de faire face à un accroissement excessif de leurs dépenses.

C. La position qu'occuperait le gouvernement du Canada dans la caisse

Il convient de noter que, si le gouvernement fédéral devait contribuer à la caisse le montant intégral de ses impôts sur le revenu et de ses taxes de vente actuels, son apport dépasserait de beaucoup les sommes qu'il doit dépenser actuellement pour l'exécution de ses programmes dans les domaines du service social, des frais partagés et des paiements de péréquation. Il s'agit là d'une situation critique qui laisse prévoir que, si les prélèvements sur la caisse continuaient d'augmenter rapidement, on serait obligé peut-être d'avoir recours, au fur et à mesure, au trésor fédéral, dont le fardeau deviendrait alors difficile à supporter.

Si cette situation devait se produire, elle aurait pour résultat de violer la proposition posée en principe, selon laquelle toute augmentation des déboursés de la caisse dépassant l'accroissement normal des contributions à celle-ci sous forme d'impôts, devrait normalement être comblée par une augmentation des impôts. Ce principe est à la base même de la proposition, étant donné que, si elle était adoptée, elle pourrait utilement servir de cadre, grâce auquel on veillerait à ce que la totalité

Ce niveau de base de service, assuré par la caisse, serait relié à la moyenne nationale ou à un pourcentage de celle-ci et déterminé par les gouvernements après consultation mutuelle; il déterminerait aussi les taux d'imposition essentiels au maintien de la caisse. Une Commission fiscale fédérale-provinciale serait établie pour assurer une telle consultation.

L'adoption de cette nouvelle conception générale des relations fédérales-provinciales sur la fiscalité assurerait les avantages suivants:

(1) L'établissement d'une Commission instituerait un forum favorable à une action concertée dans le but d'assurer des revenus suffisants pour défrayer les dépenses fondamentales dans les domaines si importants de la santé, de l'éducation et du bien-être;

(2) La Commission diminuerait le danger d'augmentation des pressions financières exercées sur tous les gouvernements et qui conduit à la création d'un fouillis de nouvelles taxes;

(3) La caisse entraînerait la péréquation automatique basée sur les exigences des domaines nationaux primordiaux;

(4) La caisse éliminerait toute ingérence fédérale dans les domaines qui relèvent de la compétence provinciale en fournissant une occasion de collaboration dans les secteurs où une certaine uniformité est souhaitable. Il y aurait élimination des programmes à frais partagés dans les trois domaines de services sociaux.

SECONDE PARTIE

Aspects techniques de la proposition

L'établissement d'une caisse fédérale-provinciale des recettes de base qui a été proposé représente une nouvelle manière très significative d'envisager les relations fiscales fédérales-provinciales au Canada. Le gouvernement de l'Alberta reconnaît que cette proposition soulève plusieurs problèmes qui doivent être étudiés sérieusement, si l'on veut qu'elle soit présentée de la manière la plus réaliste possible. Ce gouvernement est donc porté d'avantage à proposer que la conclusion d'une nouvelle entente fiscale soit remise à plus tard afin de permettre une étude approfondie de cette façon d'aborder le problème.

Dans les pages suivantes, nous exposons quelques-uns des importants problèmes qui, selon nous, pourraient être suscités par l'adoption de la solution albertaine; en outre, nous indiquons ce que nous considérons comme des moyens possibles à utiliser pour résoudre ces problèmes.

A. La Commission fiscale

La question de savoir comment les gouvernements respec-

un fardeau fiscal plus lourd que celui porté par les autres citoyens du Canada;

- (4) que les ententes constituent le cadre de la consultation et de la coopération entre les gouvernements pour ce qui est des programmes ou de telle consultation est souhaitable.

B. Les ententes actuelles

Le gouvernement de l'Alberta estime que les ententes actuelles ne satisfont pas à ces exigences en raison de certaines faiblesses fondamentales dans l'étude des problèmes des relations fédérales-provinciales sur la fiscalité. Ces problèmes sont:

- (1) les ententes actuelles cherchent à répartir des domaines d'imposition qui se sont révélés impropres à soutenir le coût actuel des programmes;
- (2) une proportion très importante des revenus a été transférée du gouvernement fédéral au niveau provincial sous forme de subventions sous conditions et s'oppose au droit et à la responsabilité des provinces d'affecter les dépenses selon leurs besoins et leurs désirs;
- (3) les ententes fiscales actuelles tendent de régler le problème des régions de faibles ressources fiscales par une formule de péréquation en rapport avec les sources de revenus plutôt qu'en rapport direct avec les niveaux de service.

C. La proposition de l'Alberta

Le gouvernement de l'Alberta, pour satisfaire aux exigences d'une entente fiscale à long terme satisfaisante, est convaincu de la nécessité de vues nouvelles, générales et réalistes, sur les relations fédérales-provinciales sur la fiscalité. Nous croyons que l'établissement d'une caisse fédérale-provinciale de recettes de base qui financerait les trois services sociaux principaux, pourrait constituer la base d'une solution satisfaisante des problèmes fiscaux de la Fédération canadienne.

Les principes fondamentaux d'une telle caisse ont été décrits dans l'exposé présenté par le gouvernement de l'Alberta au Comité du régime fiscal le 14 septembre. En résumé, il a été suggéré que la caisse soit financée par:

- (1) un impôt fédéral-provincial sur le revenu des particuliers;
- (2) un impôt fédéral-provincial sur le revenu des sociétés;
- (3) une taxe fédérale-provinciale sur les ventes au détail.

Les ressources de la caisse seraient utilisées pour fournir un service de base dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être.

Déclaration de

L'HONORABLE E.C. MANNING

Premier ministre de la province de l'Alberta

à la réunion du

COMITE DU REGIME FISCAL

(mercredi le 26 octobre 1966)

L'exposé présenté par le gouvernement de l'Alberta à la réunion du Comité du régime fiscal tenue à Ottawa le 14 septembre 1966 est annexé aux présentes. Cet exposé recommande une prolongation de l'entente fiscale actuelle. Le gouvernement de l'Alberta estime que cette recommandation et les raisons qui la motivent sont encore plus impérieuses aujourd'hui que lorsque l'exposé a été présenté et recommande de nouveau la considération d'une année de prolongation de l'entente actuelle par le Comité.

Le gouvernement de l'Alberta recommande aussi une nouvelle conception des ententes fiscales conclues entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les principes généraux de cette nouvelle conception, énoncés dans le premier exposé, impliquent des changements importants dans les ententes au sujet du partage fiscal dans le but de fournir, par une caisse fédérale-provinciale de recettes de base, un appui financier satisfaisant aux trois services publics fondamentaux: l'éducation, le bien-être public et la santé publique.

La première partie traite des objectifs de la proposition soumise, et les aspects plus techniques sont exposés à la seconde partie.

PREMIERE PARTIE

A. Objectifs généraux du projet

La proposition a pour but de satisfaire aux exigences suivantes, conditions essentielles, selon le gouvernement de l'Alberta, à la réalisation d'ententes fiscales à long terme satisfaisantes. Ces exigences sont les suivantes:

(1) que les ententes conclues assurent à tous les gouvernements des ressources suffisantes au financement de leurs responsabilités constitutionnelles;

(2) que les ententes distribuent ces ressources de façon à ne pas entraver la liberté de chaque gouvernement de diriger les affaires qui relèvent de sa propre compétence;

(3) que les ententes permettent à tous les gouvernements de fournir un niveau élémentaire de service dans les trois services sociaux essentiels, sans imposer aux résidents un

Il importe de prévoir dans de telles dispositions spéciales un accroissement du montant de la subvention, qui serait proportionnel aux changements du montant de la péréquation de l'Ile-du-Prince-Edouard, aux termes de la formule générale proposée pour toutes les provinces.

Nous croyons que la modification proposée précédemment occasionnera certainement une amélioration des dispositions financières proposées à l'intention de notre province et répondre temporairement à l'élément des "exigences fiscales" jusqu'à ce qu'on ait réduit à une formule le montant de ces exigences fiscales.

La nouvelle formule de péréquation pour les provinces, fondée sur un "indice de prospérité", fournit un supplément de \$200,000 à la province de l'Île-du-Prince-Édouard, tandis que les trois autres provinces de l'Atlantique voient leurs versements majorés de quelque 57.1 millions de dollars. La situation est loin de s'être améliorée suffisamment pour justifier un tel écart dans les dispositions fiscales entre l'Île-du-Prince-Édouard et ses provinces soeurs de l'Atlantique.

Dans le passé, la province du l'Île-du-Prince-Édouard avait accepté les principes généraux des ententes négociées dans l'espoir que, pendant la durée de ces ententes on en arriverait à une formule plus satisfaisante qui tiendrait compte des difficultés d'une province particulière du point de vue des besoins fiscaux. Nous avons aussi accepté le "principe de l'égalité", c'est-à-dire que nous avons reconnu que les Canadiens partout au pays demandent et comptent obtenir certains services de base, et qu'ils comptent bien que leurs gouvernements couvrent les méthodes qui en permettent la réalisation. Les provinces ont besoin de sommes importantes pour satisfaire à ces exigences, de sommes plus importantes que celles que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard est en mesure de recueillir. Ces services imposent un très lourd fardeau financier à notre faible population de 109,000 âmes, et le gouvernement provincial se trouve devant l'alternative suivante:

- a) hausser de façon irréaliste et décourageante le coût par habitant de ses services, ce qui aura pour effet de faire fuir encore plus rapidement nos contribuables vers d'autres régions qui leur offrent de meilleures perspectives d'avenir; ou

- b) réduire de façon dangereuse ses services à un niveau de beaucoup inférieur à celui des autres provinces.

Voilà pourquoi nous suggérons que le reste du pays se penche sur le problème de ces provinces qui ont besoin d'aide pour compenser leur faible capacité fiscale.

Aussi longtemps qu'une formule susceptible de répondre à ces besoins n'aura pas été mise au point, mes collègues et moi-même continuerons de demander au gouvernement fédéral d'accroître son aide financière à la province de l'Île-du-Prince-Édouard, en joignant au paiement de péréquation proposé, une subvention pour "carence fiscale" de 8.6 millions à notre province.

Je dois souligner que cette requête représente notre évaluation des besoins actuels et ne tient pas compte du besoin de fonds pour "se rattraper" dans les déficits actuels que j'ai mentionnés dans la première partie de cet appel. Le montant global de cette subvention spéciale et le paiement en vertu des dispositions fiscales actuelles s'élevant à 10.6 millions de dollars représentent environ 3.9 p. 100 des versements globaux de péréquation aux provinces aux termes des propositions fédérales du 14 septembre 1966.

Comme nous le signalons au Comité du régime fiscal réuni à Ottawa récemment :

"Les déclarations du professeur Hanson sont tout à fait justes et, pour cette raison, le gouvernement du Canada devrait accorder des subventions aux provinces considérées individuellement et plus précisément en fonction des besoins fiscaux".

"Le coût des services municipaux et provinciaux essentiels dans une région à produits de base comme la nôtre est extrêmement élevé par rapport aux revenus fournis à tous les niveaux de taxation.

Plus nous étudions le problème des arrangements fiscaux et les résultats auxquels aboutissent les diverses formules préconisées pour niveler ces inégalités et les disparaîtés économiques, plus nous devenons conscients du fait qu'aucune formule ne peut assurer une compensation convenable pour les inégalités qui existent dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard dans le domaine des ressources naturelles, de la concentration des industries et de l'éloignement des marchés; et qu'aucune formule d'application générale ne peut tenir compte d'une façon réaliste des problèmes fiscaux qu'a à résoudre notre province ni de notre habileté à satisfaire aux besoins sans cesse croissants en services provinciaux à la mesure des normes qu'exige la société moderne".

Le bien-fondé de notre déclaration apparaît dans le tableau intitulé "Estimation des paiements de péréquation aux provinces selon les propositions fédérales du 14 septembre 1966", présenté par le ministre des Finances au nom du gouvernement du Canada à la récente réunion du Comité du régime fiscal.

Nous alléguons que, en raison du tarif, des lieux où se trouvent les sociétés et leurs sièges sociaux, de la géographie, de la densité de la population, de la distance des marchés, etc., le revenu national et la capacité fiscale augmentent ou existent inégalement à travers le pays.

Une formule fiscale authentique et réaliste devrait, nous le répétons, assurer l'égalité de traitement pour ce qui est du partage des impôts sur les richesses et le revenu dont la répartition est si inégale à travers le pays. Une telle formule est certainement essentielle si la nation veut tenter de créer les éléments fondamentaux nécessaires à l'établissement de services d'une même norme dans toutes les provinces. Alors, si certaines provinces ont encore besoin d'un supplément d'aide financière, des subventions spéciales pourraient être prévues à leur intention.

elle a été de 40 p. 100 et, en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta, de plus de 50 p. 100.

Nos jeunes nous quittent pour des lieux plus intéressants où les perspectives d'avenir sont plus brillantes et, en conséquence, il nous reste les très jeunes et les plus âgés. Parmi nos citoyens de naissance ceux qui quittent l'Île-du-Prince-Edouard le font habituellement entre les âges de 15 et 30 ans, après avoir fait des études aux frais de la province et alors qu'ils sont jeunes, vigoureux, ambitieux et entrepreneurs. Leur départ prive l'Île-du-Prince-Edouard non seulement de sa main-d'œuvre la plus compétente, mais aussi de l'esprit entreprenant dont dépend tout essor futur. Dans l'Île-du-Prince-Edouard, la proportion des plus âgés est plus élevée que dans toute autre province du Canada, soit de 10.4 p. 100 au regard de 5.8 p. 100 seulement pour le Québec par exemple. D'après les derniers chiffres publiés par le Bureau fédéral de la statistique, le salaire hebdomadaire moyen dans l'Île-du-Prince-Edouard était de \$63.56, à rapprocher de la moyenne canadienne de \$93.51. Sous ce rapport, nous sommes au dernier rang de toutes les provinces du Canada. Il est évident que, là où les niveaux du revenu personnel sont bas, les revenus fiscaux de la province seront relativement faibles même si l'on fait des efforts particuliers pour faire croître les revenus en imposant de nouvelles taxes. À cet égard, les autorités doivent toujours tenir compte de la capacité de payer lorsqu'elles déterminent les taux des impôts. Il est donc tout à fait évident que notre gouvernement ne dispose pas de revenus fiscaux additionnels.

La province de l'Île-du-Prince-Edouard cherche présentement à exécuter un programme d'expansion industrielle afin que la province qui est aujourd'hui une province dépourvue en vienne à avoir des moyens suffisants pour faire face à ses responsabilités constitutionnelles. Il est possible, messieurs, que la chose se produise éventuellement. Cependant, nous avons encore besoin à l'heure actuelle d'une aide fédérale sous forme d'une subvention spéciale de redressement, établie en fonction des besoins fiscaux et non d'après quelque formule générale applicable à toutes les provinces du Canada. Lors de l'ouverture de la récente réunion du Comité du régime fiscal, nous avons fait part de notre conviction qu'aucune formule d'application générale ne peut tenir compte des difficultés financières particulières auxquelles notre province, étant donné ses ressources naturelles relativement faibles, sa population clairsemée et son faible revenu par habitant, doit faire face.

Consentir une aide financière spéciale à l'Île-du-Prince-Edouard ne constitue rien de nouveau. Vers la fin des années 20 et au début des années 30, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Edouard recevaient du gouvernement fédéral des subventions "pour suppléer au revenu". Ces subventions avaient été recommandées par la Commission Duncan en 1926 et la Commission White en 1935.

En 1942, les besoins de la guerre ont exigé beaucoup du Trésor fédéral et les relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont pris une nouvelle tournure. L'entente fiscale du temps de guerre (1942) a

permis au gouvernement fédéral de s'approprier les domaines de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les sociétés que les provinces lui ont abandonnés pour la durée des hostilités. Pour compenser les provinces de leur retrait de deux domaines de revenu, on a eu recours à l'une ou l'autre de deux formules. Ni l'une ni l'autre n'étant suffisantes pour produire les revenus requis par certaines provinces, il a donc fallu verser des subventions spéciales aux provinces des Maritimes. La convention de location de domaines fiscaux de 1947 prévoyait une troisième formule qui n'intéressait que la province de l'Île-du-Prince-Édouard et en vertu de laquelle un nouveau montant de \$2,100,000, établi en fonction du produit national brut, était prévu.

En 1957, le gouvernement fédéral, après avoir consulté les gouvernements provinciaux intéressés, a établi les subventions de redressement des provinces de l'Atlantique. La loi autorisait le ministre des Finances à verser chaque année un montant global de 25 millions de dollars aux quatre provinces de l'Atlantique pendant cinq ans. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve devaient recevoir \$7,500,000 chaque année, tandis que l'Île-du-Prince-Édouard devait toucher une subvention annuelle de \$2,500,000. En 1962, on a porté la subvention à 35 millions de dollars annuellement pour une autre période de cinq ans, l'Île-du-Prince-Édouard recevant 10 p. 100 du total.

Dans un article publié dans le numéro de septembre-octobre du Canadian Tax Journal, M. Patrick Sylvester, du Département de l'économie de l'Université Howard de Washington, écrivait ceci au sujet des subventions de redressement des provinces de l'Atlantique, maintenant désignées sous le nom de subventions supplémentaires: (traduction)

"En raison des capacités fiscales différentes des quatre provinces de l'Atlantique lorsqu'il s'agit pour elles de trouver des revenus suffisants pour leur permettre de faire les frais de certains services de base, il est nécessaire d'étudier le cas de chaque province séparément, quel que soit le régime de subvention spéciale".

Il a ajouté:

"Le professeur Eric Hanson de l'université de l'Alberta a déjà conclu que: "Même les provinces de l'Atlantique accusant des différences entre elles, Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard sont des provinces qui ont des caractéristiques toutes particulières. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont des points de ressemblance mais, en définitive, elles ont aussi des traits uniques...". Si une conclusion générale est possible, c'est que, aux fins d'une comparaison des capacités fiscales, il n'est pas possible d'élaborer une formule générale...".

Alors, si certaines provinces ont encore besoin d'un supplément d'aide financière, des subventions spéciales pourraient être prévues à leur intention.

Dans son manuel intitulé "Public Finance and Fiscal Policy", page 693, le professeur Lindholm du Michigan déclare: (traduction)

"L'octroi de subventions devrait se faire de façon que les Etats dont les richesses par habitant sont les plus faibles ne se trouvent pas obligés d'exploiter à outrance leurs capacités fiscales".

D'après les comptes publics de l'année 1965, notre province occupe l'avant-dernier rang pour ce qui est du revenu par habitant; celui-ci s'établit à \$1,370 au regard d'une moyenne nationale de \$1,988. Au sujet de la capacité fiscale, nous sommes d'avis que le revenu constitue la meilleure mesure de la "capacité de payer" des impôts. Notre province a fait l'étude de tous les moyens possibles de créer de nouvelles sources provinciales de revenu. Pour citer ses détracteurs, des gouvernements réussissent à taxer toutes choses tangibles et intangibles. On se rendra compte à la lecture des documents du Comité du régime fiscal que les taxes provinciales dans l'Île-du-Prince-Édouard sont exceptionnellement nombreuses et variées et que, dans presque tous les domaines de taxation, nos taux sont aussi élevés que dans les autres provinces maritimes tandis que nos exemptions sont plus faibles. En vérité, pour une population en grande partie agricole, ces taux sont, à certains égards, devenus trop élevés.

En dépit du grand effort d'imposition de la province de l'Île-du-Prince-Édouard au regard des autres provinces, celles des Maritimes surtout, il nous faudra encore plus de 8 millions de dollars en 1967-1968 et près de 14 millions en 1971-1972.

Les extrapolations en matière de revenus et de dépenses que notre province a présentées au groupe technique du Comité du régime fiscal prouvent le bien-fondé de notre affirmation selon laquelle la province de l'Île-du-Prince-Édouard dans ses efforts en vue d'offrir à sa population les mêmes services qui sont généralement offerts aux autres Canadiens, fait face à des difficultés plus grandes en matière de finances publiques que toute autre province du Canada. Tout a été fait pour maintenir les services essentiels à un niveau raisonnable, mais il nous est encore impos-sible d'établir et de maintenir des normes nationales en raison de notre incapacité de tirer des revenus suffisants des sources à notre disposition. Les causes en sont les suivantes: notre population clairsemée, notre faible revenu par habitant et le coût élevé, par habitant, des services essentiels.

Malheureusement, nous comptons parmi les provinces où l'accroissement démographique est faible. Depuis 1951, notre population n'a augmenté que de 10 p. 100 tandis que dans les provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, l'augmentation a été de 20 p. 100; dans le Québec et à Terre-Neuve,

Le gouvernement au palier provincial dispose dans l'ensemble de moyens suffisants.

Il existe encore des inégalités entre différentes régions du pays quant aux richesses, aux ressources et aux besoins. Il s'ensuit des différences marquées de revenu et de capacités fiscales entre les provinces dont se ressent tout particulièrement l'Île-du-Prince-Édouard.

Je n'ai pas l'intention de reprendre ici l'exposé de la situation de l'Île-du-Prince-Édouard que j'ai fait le 14 septembre 1966 ni de désavouer mes déclarations et mes propositions. Nous démontrons convaincus qu'elles sont légitimes et dignes de considération par toute conférence sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Le regretté Norman McLeod Rogers a déjà dit: "Une fédération contraste son objectif premier quand, par ses arrangements constitutionnels ou par des mesures adoptées par le gouvernement national elle entraîne l'affaiblissement graduel d'une ou de plusieurs des collectivités provinciales dont elle se compose".

On reconnaît, ne l'oublions pas, que les relations fiscales doivent tendre à l'unité et à l'équité. Il suffit de se rappeler que les recettes fiscales du gouvernement fédéral proviennent de la contribution collective de toute notre population et qu'il faudrait en faire le partage de manière à permettre à toutes les provinces de bénéficier de services de normes égales. Rien ne peut justifier des normes élevées en matière d'éducation, de santé, de bien-être et d'autres services essentiels dans une région du Canada et de faibles normes dans une autre.

Nous alléguons que les richesses de toutes les régions du Canada doivent profiter à ses habitants, quel que soit le lieu de leur domicile, ou selon une répartition aussi équitable que possible.

La formule de péréquation proposée permettra peut-être de suppléer aux lacunes dans les trois autres provinces de l'Atlantique et les paiements considérablement accrus qui leur seront versés leur permettront sans doute d'améliorer leur situation fiscale, mais elle condamne l'Île-du-Prince-Édouard au marasme. Tout le monde sait que notre province ne peut pas trouver le revenu nécessaire pour faire face aux besoins essentiels de sa population sans lever des impôts déraisonnablement lourds en regard de ceux des autres provinces.

Nous alléguons qu'une formule fiscale authentique et réaliste devrait assurer l'égalité de traitement pour ce qui est du partage des impôts sur les richesses et le revenu dont la répartition est si inégale à travers le pays. Une telle formule est certainement essentielle si la nation veut tenter de créer les éléments fondamentaux nécessaires à l'établissement de services d'une même norme de base dans toutes les provinces.

Déclaration de

L'HONORABLE A. B. CAMPBELL

Premier ministre de la province de l'Île-du-Prince-Édouard

à la réunion du

COMITÉ DU RÉGIME FISCAL

(mercredi, le 26 octobre 1966)

Depuis notre retour à Charlottetown, mes collègues et moi-même avons eu l'occasion d'étudier avec soin les propositions fiscales que le gouvernement fédéral a présentées au Comité du régime fiscal lors de sa réunion à Ottawa le 14 septembre 1966.

Les propositions présentées par l'Île-du-Prince-Édouard lors de la réunion de septembre, reprises en grande partie ici, se fondent sur certains principes que nous jugeons utile d'énoncer de nouveau.

Nous ne sommes pas du tout satisfaits de la position dans laquelle nous placent les mesures fiscales envisagées. L'hésitation du gouvernement fédéral à reconnaître la nécessité de mesures spéciales pour notre province, comme il l'avait fait en 1957 et de nouveau en 1962, nous déçoit et nous inquiète.

Compte tenu de toutes les circonstances, les mesures de péréquation envisagées nous paraissent illogiques et inéquitables. À notre avis, elles ne tiennent aucun compte de nos besoins fiscaux. Une répartition juste et équitable transcende les formules précises et s'appuie sur le bon sens, le jugement, l'équité et les besoins fiscaux.

Le Canada, étant un État fédéral, compte trois paliers de gouvernement: national, provincial et municipal. Dans un tel régime, le problème financier est d'assurer que chaque palier de gouvernement dispose en tout temps de fonds suffisants pour s'acquitter de ses obligations et pour offrir des services d'un niveau national raisonnable sans devoir recourir à un fardeau anormal d'impôts. C'est là le minimum essentiel et indispensable auquel doit aboutir tout partage du revenu entre les différents paliers de gouvernement. On reconnaît que les relations fiscales doivent tendre à l'unité et à l'équité. Il suffit de se rappeler que les recettes fiscales du gouvernement fédéral proviennent de la contribution collective de toute notre population et qu'il faudrait en faire le partage de manière à permettre à toutes les provinces de bénéficier de services de normes égales.

Ce sont les difficultés sans cesse renaissantes que les gouvernements provinciaux éprouvaient lorsqu'il s'agissait pour eux de financer leurs obligations courantes pendant toute l'histoire fiscale de la fédération qui ont amené presque toutes les révisions apportées à l'entente financière conclue lors de la confédération. L'objectif n'est pas réalisé quand certains gouvernements provinciaux disposent de richesses et de ressources tandis que d'autres, moins riches, se trouvent à court, même si

Au lieu d'opérer des changements dans les divers programmes et les impôts, opération qui sème la confusion parmi tous les intérêts et dont aucune province ne profite vraiment, le gouvernement fédéral devrait répondre aux besoins des provinces et leur consentir de nouvelles ressources fiscales intangibles. S'il veut bien adopter cette mesure, on pourrait s'acheminer vers une solution des nombreux problèmes discutés en détail durant ces deux derniers jours, soit, trouver les moyens qui permettraient aux provinces de suffire à leurs propres besoins.

Quant à l'enseignement, nous n'avons reçu aucune aide véritable pour nous permettre de faire face aux frais les plus lourds dans ce domaine. Par suite des propositions fédérales, des programmes qui ont bien fait leurs preuves sont, soit abandonnés, soit laissés inachevés, alors que des sommes insuffisantes sont détournées vers d'autres programmes. Les budgets des provinces et des municipalités continueront d'accuser des déficits continuels et de plus en plus considérables. Par contraste, les surplus du gouvernement fédéral continueront d'augmenter. Ottawa n'a pris aucune mesure sérieuse pour changer la direction de ce courant.

Les transferts des ressources fiscales, proposés en septembre, étaient déjà entièrement engagés, dévorés par des frais de programmes déjà en cours et impossibles à réduire. Le gouvernement fédéral a toujours refusé de faire face à la nécessité d'accorder aux provinces assez de latitude pour manoeuvrer librement dans le domaine fiscal, et c'est en cela qu'il a failli le plus à sa responsabilité.

Il faut au Manitoba une augmentation appréciable de revenus pour lui permettre de répondre aux besoins croissants de l'enseignement et de soulager le contribuable qui paie les taxes scolaires. Chaque fois qu'il est question de l'adoption d'une politique nationale, nous réitérons notre demande d'une part équitable des ressources fiscales du pays.

Pas plus tard que le 11 octobre, il y a deux semaines à peine, en décrivant, dans un interview télévisé à toute la nation, les responsabilités permanentes du gouvernement fédéral, le premier ministre disait qu'il incombe au gouvernement fédéral d'assurer que "les provinces pauvres... puissent avoir les mêmes services pour leurs gens que les provinces riches."

Retrait du gouvernement fédéral des programmes à frais partagés

De l'avis du Manitoba, le gouvernement fédéral ne devrait pas se retirer des programmes à frais partagés.

Le Manitoba n'est pas d'accord avec les propositions fédérales concernant les programmes à frais partagés, qui ont été soumises aux provinces lors de la réunion du Comité du régime fiscal en septembre 1966. Ottawa a déjà proposé que les provinces "se dégagent" des programmes établis mais, sauf le Québec, aucune province ne considère la politique du "dégagement" comme valable.

Le Manitoba a toujours attaché une importance capitale à la réalisation d'un partage équitable des frais entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sous le régime actuel adopté à cet égard. Plus précisément, le Manitoba désire que le partage des frais relatifs aux programmes actuels de santé comprenne aussi celui des frais actuellement assumés en totalité par les provinces pour les services de santé mentale, les services sanitaires et administratifs pour le traitement de la tuberculose, en vertu du programme des services hospitaliers. De plus, il désire que le gouvernement fédéral consente à participer de nouveau au partage des frais touchant le programme forestier et le programme des routes d'accès aux ressources.

En outre, le Manitoba désire que le régime des frais partagés comprenne une disposition selon laquelle le gouvernement fédéral pourra partager avec les provinces les frais croissants que comportent ces services.

Garantie et stabilisation

Toute nouvelle entente doit garantir qu'aucune province ne reçoive moins au cours d'une année quelconque, sous le régime d'un nouvel accord avec le gouvernement fédéral, qu'elle ne recevrait si le présent accord était simplement reconduit pour l'année en cause. Il ne s'agit pas là d'une innovation, mais bien d'une mesure conforme à ce qui a été fait dans le passé.

En ce qui concerne la stabilisation du revenu d'une année à l'autre, le Manitoba est d'avis que toutes les recettes provinciales devraient pouvoir ne pas tomber au-dessous d'un certain minimum.

plus large des paliers supérieurs de gouvernement. Cela entre dans le problème fédéral-provincial du partage des impôts.

Si on veut qu'une solution à long terme du partage des impôts soit acceptable, elle devra découler de la reconnaissance de priorités réalistes et de l'étude des propositions de la Commission d'enquête Carter sur la fiscalité.

Tenant compte de ces circonstances, la position fondamentale du Manitoba relativement aux accords fiscaux à l'étude est la suivante:

- (a) La province est prête à conclure une entente provisoire portant sur la période fiscale commençant en avril 1967.

- (b) Le gouvernement fédéral doit porter son abatement uniforme aux provinces au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers de 24 p. 100 de l'impôt fédéral de base à 50 p. 100 au moins, dès l'année d'imposition 1967 afin d'assurer aux provinces l'entière disponibilité de 26 autres points.

- (c) Pendant une période provisoire, l'abattement de l'impôt sur les sociétés peut rester à 9 p. 100 des revenus imposables et l'abattement de l'impôt sur les biens transmis par décès à 75 p. 100.

- (d) Il est nécessaire et dans l'intérêt de la nation de conserver la péréquation actuelle par rapport aux deux provinces principales. Cette base de la péréquation des impôts sur le revenu et les bénéfices a résisté à l'épreuve du temps comme la mesure la plus réaliste de la capacité d'imposition des provinces, en même temps que la péréquation du rendement des impôts sur les ressources naturelles.

Péréquation

Dans le partage des impôts, les taux ne seront justes que si on allie la péréquation des trois sources normales de revenu (les impôts sur le revenu des particuliers, sur le revenu des sociétés et sur les successions aux taux de 50-9-75 p. 100) par rapport à la moyenne pondérée des deux principales provinces avec la péréquation des revenus des ressources naturelles.

Le présent gouvernement s'est engagé à assurer la péréquation par rapport à la province canadienne la plus prospère. M. Pearson a décrit la formule de péréquation par rapport à la moyenne nationale comme celle qui "nie délibérément le principe même de la péréquation". "Même si on élève quelques provinces jusqu'à la moyenne, elles restent encore de beaucoup inférieures à la plus riche, l'Ontario. C'est une péréquation qui n'est pas de l'équité". M. Pearson a aussi décrit la péréquation par rapport à la moyenne nationale comme une "trahison honteuse" du principe.

prendre d'assaut le Trésor fédéral, mais que leurs demandes sont fondées sur l'intérêt et les besoins réels du pays tout entier.

En fait, il est évident que la part que retire le gouvernement national des grands domaines fiscaux qui gagnent le plus rapidement de l'importance lui apportent un surplus annuel de plus en plus considérable tandis que les gouvernements provinciaux et leurs municipalités accusent de lourds déficits qui s'accroissent constamment.

Les provinces ont l'autorité constitutionnelle en matière d'éducation et d'autres services sociaux dont le coût augmente le plus vite. Plusieurs provinces, dont l'assiette fiscale est restreinte, n'ont pas individuellement la capacité de production qui peut permettre de réaliser un revenu suffisant pour faire face à leurs dépenses.

Le gouvernement du Manitoba comprend très bien que les provinces doivent adapter leurs besoins au régime fiscal établi pour le Canada tout entier. Le gouvernement fédéral doit pouvoir exercer efficacement son autorité en vue de remplir ses fonctions à titre de gouvernement national. Il en est ainsi en matière fiscale tout comme en d'autres domaines. Nous sommes convaincus que nos propositions visant la solution des problèmes fiscaux des provinces, sont pleinement compatibles avec l'intérêt qui prime sur tous les autres.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le gouvernement du Manitoba demande au gouvernement fédéral de permettre aux provinces d'acquiescer à une situation financière assez solide pour remplir leurs obligations constitutionnelles à l'avantage du Canada tout entier. Sinon, le pays connaîtra peut-être un nouveau maquis d'impôts comme celui des années 1930 et une perception des impôts effectuée sans coordination par les principales administrations fiscales du pays.

La province demande au gouvernement fédéral de reconnaître que les priorités imposées à la nation, suivant la définition du Conseil économique du Canada, relèvent très directement des responsabilités constitutionnelles provinciales. La plus importante des priorités est l'organisation nécessaire des services d'enseignement et de la main-d'œuvre, domaine où l'accélération de la hausse des coûts est d'ailleurs la plus vive d'après les extrapolations du Comité du régime fiscal. Dans la prévision des grands déficits des gouvernements provinciaux, par opposition au gouvernement fédéral, c'est l'enseignement qui exerce une grande partie de la pression sur les budgets provinciaux.

En plus du besoin d'une plus grande somme d'argent pour tout le domaine de l'enseignement, le Manitoba croit qu'on devrait modifier l'incidence de la charge fiscale. Actuellement, on compte trop sur la fiscalité municipale pour financer l'enseignement. Il existe de solides raisons de politique sociale et économique pour soulager le contribuable foncier d'une partie du fardeau de l'enseignement. Pour y parvenir, il faut recourir aux ressources de l'assiette fiscale

Déclaration de

L'HONORABLE DUFF ROBLIN

Premier ministre de la province du Manitoba

à la réunion du

COMITE DU REGIME FISCAL

(mercredi, le 26 octobre 1966)

Selon le gouvernement du Manitoba, les objets de la réunion fédérale-provinciale avec le Comité du régime fiscal étaient les suivants:

- (a) en arriver à des prévisions acceptées d'un commun accord quant aux frais que représente, pour le gouvernement fédéral d'une part et les gouvernements provinciaux et municipaux d'autre part, le financement des programmes en cours;
- (b) établir une base rationnelle de partage des domaines d'imposition.

Le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux et leurs municipalités ayant fait connaître clairement leurs points de vue respectifs, dans toute leur ampleur, il faudrait les transmettre au public.

D'après les constatations du Comité du régime fiscal, révisées par le gouvernement fédéral, dans l'ensemble, celui-ci équilibre actuellement son budget ou envisage un surplus important au cours des cinq prochaines années. D'autre part, les gouvernements provinciaux et les municipalités envisagent des déficits très considérables. Ces déficits sont causés uniquement par le coût de l'éducation qui augmente chaque année par centaines de millions de dollars.

Il faut associer cet état de choses au fait que l'éducation représente la première priorité nationale, même si elle demeure la responsabilité des provinces.

Les délibérations de lundi et de mardi ainsi que les propositions du gouvernement fédéral visant à subventionner l'enseignement supérieur ont peu contribué à la solution du problème qui occupe le premier rang parmi les problèmes financiers qui prennent de l'importance au pays.

Voilà qui établit la base d'un nouveau partage des impôts dans les domaines de l'impôt sur le revenu aux paliers supérieurs et de l'impôt sur le revenu des sociétés.

D'après les prévisions budgétaires des gouvernements fédéraux et provinciaux, il ressort clairement que les gouvernements provinciaux n'ont nullement l'intention de

Déclaration de

L'HONORABLE L. G. DESBRISAY

Ministre des Finances et de l'Industrie

de la

Province du Nouveau-Brunswick

à la réunion du

COMITE DU REGIME FISCAL

(mercredi le 26 octobre 1966)

Monseigneur le président,

La position du gouvernement du Nouveau-Brunswick a clairement été définie à la réunion du Comité du régime fiscal tenue en septembre. Cependant, je considère que les deux nouvelles propositions présentées ce matin méritent certains commentaires.

D'abord, la proposition de stabilisation du revenu à 95 p. 100 assurera à toutes les provinces les fonds nécessaires pour maintenir les services publics essentiels dans l'éventualité d'une crise économique. Elle assure aussi que les gouvernements provinciaux ne viendront pas contrecarrer les effets des mesures fiscales rigoureuses prises par le gouvernement fédéral. Tout comme l'assurance, la stabilisation est une chose que nous aimons tous posséder, mais dont nous espérons ne jamais nous servir. La proposition de M. Sharp est l'assurance la plus magnanime et la plus riche de possibilités jamais donnée par une entente sur le partage des impôts, et nous la considérons ainsi.

De même, nous apprécions la garantie d'une augmentation de la péréquation similaire à la subvention de redressement accordée présentement aux provinces de l'Atlantique tout en espérant ne jamais avoir besoin d'y recourir. C'est un moyen de reconnaître les problèmes inhérents aux opérations entreprises sur une petite échelle et, de concert avec notre province soeur, l'île du Prince-Edouard, nous accueillons favorablement cette proposition.

ESTIMATION DES PAIEMENTS DE PERÉQUATION AUX PROVINCES EN 1966-1967

	Calculs tenant			
	Formule actuelle 1 (en millions de dollars)	Proposition fédérale (en millions de dollars)	compte des revenus des municipalités 4 (en millions de dollars)	Total (en millions de dollars)
Terre-Neuve	\$ 37.2	\$ 59.8	\$ 32.2	\$ 92.0
Ile du Prince-Edouard	10.6	10.8	7.6	18.4
Nouvelle-Ecosse	50.2	69.0	42.1	111.1
Nouveau-Brunswick	44.6	60.3	39.0	99.3
Québec	149.5	235.3	114.0	349.3
Ontario				
Manitoba	27.5	29.1	3.4	32.5
Saskatchewan (Proposition fédérale spéciale)	33.2	-8.5 (2) 27.2 (2)	23.4	14.9
Alberta				
Colombie-Britannique				
TOTAL	\$ 352.8	\$ 491.5 (3)	\$ 261.7	\$ 717.5

REMARQUES:

- (1) Comprend les subventions de redressement à l'intention des provinces atlantiques.
- (2) Si l'on applique à la Saskatchewan la proposition fédérale, cette province ne recevrait rien en vertu de la péréquation en 1966-1967. Ottawa a toutefois mis au point une proposition spéciale de paiement à la Saskatchewan de \$27.2 millions en 1966-67; on lui versera aussi d'autres sommes qui iront en diminuant au cours des cinq prochaines années, jusqu'à devenir nulles, croit-on.
- (3) Comprend la proposition fédérale spéciale de \$27.2 millions à l'endroit de la Saskatchewan. N'inclut pas-\$8.5 millions.
- (4) Calculé selon les recommandations de la Nouvelle-Ecosse.

22. Si la méthode de péréquation adoptée ne fait pas disparaître les carences actuelles dans chaque facteur de capacité fiscale, alors la nécessité de maintenir ces subventions est encore plus grande; elle devient même une nécessité absolue. Non seulement les provinces ne seraient pas alors en mesure de combler les déficits passés, mais l'écart augmenterait de plus en plus chaque année.
23. La Nouvelle-Ecosse a reçu, avec gratitude, des versements de péréquation et autres. Nous désirons encore une fois remercier le gouvernement fédéral et les provinces qui ne bénéficiaient pas de tels versements.
24. Nous sommes d'accord avec les objectifs qu'a énoncés le Premier ministre au Comité du régime fiscal en avril 1964: "Ce Comité revêtira une importance spéciale, et l'enquête qu'il entreprend exigera de la sagesse, des connaissances de spécialistes, et une foi en cet idéal d'un gouvernement fédéral fort et de gouvernements provinciaux forts unissant leurs efforts pour faire prospérer la Confédération dans l'unité".
25. La Nouvelle-Ecosse soutient, pour sa part, que la péréquation complète peut renforcer les bases de notre pays et contribuer largement à permettre à la Confédération de prospérer dans l'unité.

- réduire pour le moment le montant à verser, mais l'application intégrale du principe doit demeurer l'objectif à long terme.
17. Une telle pratique serait en accord avec les remarques du Premier ministre qui affirmait: "Nous avons, à mon avis, réussi, lors de l'une de nos récentes réunions, à trouver des solutions pertinentes aux questions prioritaires. Notre groupe s'est révélé raisonnablement souple pour trouver au moins des solutions partielles et des expédients financiers. Voilà qui est utile et essentiel, mais non suffisant: nous devons approfondir le problème; la question est de savoir comment nous y prendre".
18. Nous voulons contester l'a-propos d'un commentaire du ministre fédéral des Finances au paragraphe 23 de son mémoire, présenté à la réunion du 14 septembre du Comité du régime fiscal, où il affirme qu'il existe plus de gens au Québec dont le revenu moyen n'atteint pas 80 p. 100 du revenu national moyen que dans les quatre provinces de l'Atlantique réunies. Si ce commentaire était pertinent, nous pourrions pour notre part révéler qu'il existe des régions dans les provinces de l'Atlantique où le revenu est loin d'atteindre la moitié de la moyenne nationale. Il nous fait reconnaître que nos délibérations ne doivent pas porter sur de telles considérations; nous ne nous préoccupons pas de certaines régions d'une province ou du pays. Nous avons à considérer les provinces dans leur ensemble, et leurs capacités fiscales en tant que provinces.
19. Le Parlement a établi ces subventions de redressement à l'intention des provinces de l'Atlantique car il s'est rendu compte que la capacité fiscale de ces provinces est depuis longtemps bien inférieure à la moyenne nationale. Ces subventions doivent compenser en partie ce déséquilibre et les aider à fournir à leur population des services se rapprochant davantage de ceux du reste du Canada.
20. Même si l'on acceptait actuellement une méthode de péréquation complète, quelle que soit la norme choisie, il faudrait beaucoup de temps aux provinces de l'Atlantique pour se mettre au niveau du reste du pays. Leur faible capacité fiscale qui persiste depuis longtemps leur a fait prendre de plus en plus de recul. Il faudrait plusieurs années de péréquation complète pour leur permettre d'atteindre le niveau national. La péréquation totale seule, tout en permettant à ces provinces de dépenser pour leurs services publics des montants par habitant qui approcheront de ceux dépensés par les autres provinces, ne leur permettra pas de combler le fossé qui s'est creusé au cours de tant d'années de carence.
21. Cependant, même si l'on adoptait une méthode de péréquation qui tiendrait compte de tous les facteurs de capacité fiscale, il faudrait, croyons-nous, continuer ces subventions pendant plusieurs années encore pour l'écart soit comblé.

11. Nous avons cité là quelques exemples des différences fiscales importantes entre les diverses provinces. La Nouvelle-Ecosse soutient qu'il faut attacher une grande importance à ces différences. Nous croyons que ce Comité doit s'appliquer à élaborer une formule de péréquation qui assure à chaque province les ressources qui lui sont nécessaires pour faire bénéficier ses habitants de services qui se comparent à l'ensemble de ceux offerts à travers le Canada sans avoir à imposer un fardeau fiscal qui soit plus lourd que la moyenne nationale.
12. Si l'on veut mettre au point une telle formule, "la formule idéale", comment peut-on, en principe et en pratique, ne pas considérer les revenus et les responsabilités des municipalités? Est-ce que les revenus et les responsabilités des municipalités ne sont pas reliés directement à une partie vitale des services offerts au pays? La réponse est bien évidente. D'ailleurs, le mandat du Comité, les délibérations du Comité et toutes les personnes qui ont participé à la présentation des projections jusqu'ici ont reconnu explicitement ce fait.
13. Les montants de la péréquation calculés selon la formule actuelle, puis selon la proposition fédérale, de même que le résultat de calculs incluant les revenus et les responsabilités des municipalités, sont reproduits en appendice.
14. La proposition fédérale refuse de considérer, en se basant sur des raisons pratiques et non sur des principes, les revenus municipaux. Si l'on accepte la méthode de l'Indicateur fiscal du Gouvernement fédéral ou la méthode du régime fiscal représentatif, il en résultera des paiements de péréquation qui seront de beaucoup inférieurs au montant que les provinces auraient obtenu si l'on avait tenu compte des revenus des municipalités et des provinces.
15. Il faudra augmenter de plus de 50 p. 100 les paiements proposés par le fédéral pour obtenir une péréquation juste, même si on se base sur la méthode de l'Indicateur fiscal qui est celle dont le Gouvernement se sert pour calculer la péréquation, parce que la proposition du Gouvernement fédéral ne tient pas compte des revenus et des responsabilités des municipalités.
16. On a chargé le présent Comité de recommander les meilleurs arrangements de péréquation. Nous ne croyons pas qu'il soit de la compétence de ce Comité de déterminer quel est le montant total qui devra être versé aux provinces au moyen de la péréquation. Le Gouvernement fédéral est seul juge en la matière. Notre tâche consiste à faire des recommandations concernant le principe que l'on devra suivre. Si le Gouvernement fédéral juge qu'il ne possède pas l'argent nécessaire à la mise en pratique immédiate de ce principe, il peut

4. A la suite de notre étude sur divers aspects de la péréquation, il est respectueusement soumis par la Nouvelle-Ecosse que la méthode des revenus globaux assure les meilleurs moyens pour déterminer la capacité fiscale des provinces. Notre raisonnement est exposé dans le mémoire de la Nouvelle-Ecosse présentée à la réunion du Comité du régime fiscal des 14 et 15 septembre et les renseignements obtenus depuis ce temps n'ont pas modifié notre point de vue.
5. A la dernière séance de ce Comité en septembre, il a semblé que le gouvernement fédéral ait préféré que la méthode de l'indicateur fiscal serve à l'évaluation de la capacité fiscale. En appliquant cette méthode, le gouvernement fédéral ne parvient pas à évaluer la capacité fiscale de chaque province, parce qu'aucun compte n'est tenu des revenus et responsabilités municipales.
6. Il ressort nettement des observations du Premier ministre et du texte du mandat mentionné ci-dessus que le présent Comité doit s'occuper des principes qui doivent orienter l'établissement d'une nouvelle formule de péréquation. Le ministre fédéral des Finances nous a dit, à la dernière réunion du Comité, qu'en fait les principes avaient orienté la pensée fédérale, sauf dans un cas. L'exception portait sur l'exclusion de toute mention des revenus et responsabilités municipales. Sûrement, nous devons prendre les décisions sur toutes les questions se rapportant à une formule, selon des principes. Voyons maintenant à nous fixer un but en péréquation et à le maintenir clairement devant nos yeux.
7. Si le gouvernement fédéral est surpris de l'importance des sommes qui résultent des calculs de péréquation, même en se basant sur ses propres propositions, il en viendra à réaliser qu'il existe d'importantes différences de capacité fiscale entre les différentes régions du Canada.
8. Il est facile de se rendre compte de cette inégalité dans la capacité fiscale en considérant les différences dans le revenu par habitant des particuliers dans chacune des provinces.
9. Tel que révélé dans le bulletin N° 13-201 du Bureau fédéral de la statistique, le revenu moyen par habitant en Nouvelle-Ecosse était, en 1965, de \$1,483, alors que la moyenne pour l'ensemble du pays était de \$1,988.
10. Dans le groupe mixte des industries, la moyenne des salaires et des traitements hebdomadaires en 1965 s'établissait à \$73 pour la Nouvelle-Ecosse et à \$91 pour l'ensemble du Canada, tel que rapporté dans le bulletin N° 72-002 du B.F.S. Si l'on extrapole cette moyenne pour l'année, on obtient une estimation de \$3,818 pour le revenu annuel en Nouvelle-Ecosse et de \$4,733 pour le revenu annuel de l'ensemble du Canada.

Je crois que pendant une telle période nous pourrions, si nous accordions une priorité suffisante à la question, mener une enquête d'envergure dont les résultats complets pourraient avoir une importance capitale.

Il ne s'agit pas d'un comité ordinaire. Il faudra faire l'enquête avec sagesse et avoir recours aux connaissances de spécialistes. Il faudra aussi du dévouement envers l'idéal d'un gouvernement fédéral fort et de gouvernements provinciaux également forts collaborant à la réalisation d'une confédération prospère et unie. A mon avis, il s'agit d'une tâche majeure qu'il faudrait entreprendre sans délai. Si la conférence présente le désir, elle pourrait ordonner qu'on entreprenne cette enquête immédiatement.

3. En octobre 1964, la Conférence fédérale-provinciale a décidé que le présent comité aurait comme mandat d'étudier les points mentionnés ci-dessous et de faire rapport sur ces questions:

- (1) "Les tendances à prévoir pendant la période 1967-1972 dans les dépenses publiques du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités, compte tenu des grandes priorités qui seront vraisemblablement accordées par les gouvernements aux dépenses à affecter aux programmes importants qui se disputeront les fonds disponibles;
- (2) Les problèmes posés par le financement de ces dépenses et leur rapport avec les circonstances économiques à prévoir, le niveau probable des frais nécessités par les services et installations publics et le niveau éventuel des dettes gouvernementales;
- (3) La politique générale à suivre en matière de programmes conjoints pendant la période 1967-1972;
- (4) Les domaines fiscaux qui devraient être utilisés exclusivement par le gouvernement fédéral et par les provinces et les municipalités, et les domaines où l'occupation conjointe est souhaitable;
- (5) Les arrangements à prendre à l'égard des domaines fiscaux occupés conjointement;
- (6) Les rapports des subventions de péréquation aux exigences fiscales et aux capacités fiscales des provinces, et les meilleurs arrangements possibles de péréquation pour la période 1967-1972;
- (7) La liaison future entre les gouvernements relativement aux questions fiscales et économiques;
- (8) Autres questions connexes".

Après avoir réfléchi hier à nos entretiens, je voudrais faire des propositions sous ces deux aspects.

D'abord, quant à un examen technique plus en profondeur, le gouvernement fédéral aimerait inviter tous les gouvernements provinciaux qui le désirent à entamer des négociations de détail avec nous quant aux conditions qui pourraient être prévues et aux termes desquels il serait possible de se retirer des programmes à frais partagés d'une nature permanente qui donnent lieu à des dépenses annuelles assez régulières. Je crois que le programme de ces entretiens peut être établi sans trop de difficulté d'après les similitudes qui existent entre ce que j'ai dit hier et ce qu'ont dit diverses provinces.

Il faut entendre que les entretiens entre le gouvernement fédéral et l'un quelconque des gouvernements provinciaux ne peuvent avoir de caractère final ou définitif. Les propositions résultantes importeront à toutes les provinces et devront être présentées de nouveau à une Conférence fédérale-provinciale générale. Mais je crois que ce n'est qu'à la suite d'entretiens de détail que nous pourrions faire d'autres progrès en un sens qui pourrait satisfaire tout le monde.

Voilà pour ma première proposition à la façon de procéder en profondeur, c'est-à-dire au moyen d'entretiens d'ordre technique.

Atteindre à la profondeur dans le domaine de la politique ou des principes est plus difficile. Mais, à moins que je ne fasse totalement erreur sur l'esprit de nos entretiens, c'est ce qu'il nous faut faire. Ma proposition est la suivante: nous, à titre de Conférence devons nommer un comité. Nous devons charger ce comité, comprenant un ministre de chaque gouvernement provincial et, mettons, deux ou trois du gouvernement fédéral et qui compterait des spécialistes à plein temps, d'étudier la nature et l'importance des impôts fédéraux et provinciaux en rapport avec les responsabilités financières que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent porter.

Nous nous permettons d'insister pour que ce comité du régime fiscal, comme nous pourrions l'appeler, soit un comité actif. Il doit préparer un rapport provisoire qu'il devra nous remettre, à nous à titre de Conférence de premiers ministres provinciaux, avant la fin de l'année. Il doit en outre recevoir des instructions afin d'examiner ce rapport provisoire à la lumière de nos remarques et des rapports des diverses commissions royales et autres enquêtes sur la fiscalité actuellement en cours. A une date relativement rapprochée du début de l'année prochaine, dans environ un an, je l'espère, nous nous attendons d'avoir un rapport définitif.

En ces problèmes, il existe deux genres de profondeur. L'un est de caractère technique. L'autre, comme l'a dit M. Smallwood hier, tient des principes ou est de caractère politique dans le sens le plus vaste.

Cela est utile et indispensable, mais n'est pas suffisant. Il nous faut travailler en profondeur. La question est de savoir comment.

Nous savons tous que la réponse à ce problème déterminera notre survivance, réglera notre avenir, à titre d'Etat fédéral s'étendant d'une mer à l'autre. Nous savons aussi que ce genre d'attention dispersée que nous avons accordée à cette question ne nous apportera pas de réponse. Lors de nos séances récentes, je crois que nous avons assez bien réussi à trouver des solutions spéciales aux points qui ont soulevé une difficulté immédiate. En tant que groupe, nous avons plutôt été l'adepte de solutions partielles et nous nous sommes occupés de trouver des expédients d'ordre politique et financier.

"Je crois que, de nos entretiens, ressort une chose avec une indubitable clarté: nous n'avons pas atteint les racines de nos problèmes. Nos incertitudes prennent diverses formes, depuis celles du Premier ministre Smallwood jusqu'à celles des deux provinces centrales et, puis-je dire, du Canada, mais nous avons en commun une véritable incertitude quant à la nature des relations actuelles entre le Gouvernement fédéral et les provinces à l'intérieur de la Confédération.

2. Voici le texte des commentaires faits par le Premier ministre:

1. A la Conférence fédérale-provinciale d'avril 1964, le Premier ministre a exprimé l'opinion que, dans le passé, on n'avait accordé qu'une attention dispersée aux vastes problèmes des relations fédérales-provinciales. Bien qu'on ait trouvé des solutions spéciales aux points soulevant des difficultés immédiates, le Premier ministre a cru indispensable que l'on fasse en ce domaine des études plus poussées du point de vue de la technique et des principes.

(mercredi le 26 octobre 1966)

COMITÉ DU RÉGIME FISCAL

à la réunion du

Province de la Nouvelle-Écosse

de la

Ministre des Finances et de l'Économie

L'HONORABLE G.I. SMITH

Déclaration de

Il est temps, cependant, de tirer les conclusions de cette politique. Si le niveau des dépenses publiques au Canada est trop élevé, on ne peut éviter de songer à réduire les dépenses dans d'autres secteurs, la défense nationale, par exemple.

Encore une fois, je serais mal venu de chercher à être trop catégorique sur des sujets comme ceux-là. Mais on peut exiger que, au nom de l'équilibre des finances publiques de ce pays, l'on fasse preuve d'une plus grande logique.

On répondra peut-être qu'un transfert des ressources fiscales vers les provinces va inciter ces dernières à s'engager dans de nouveaux programmes de dépenses. Jusqu'à un certain point, il peut en être ainsi: les gouvernements provinciaux ne sont pas des succursales administratives du gouvernement central et, dans ces conditions, doivent élaborer des politiques. Néanmoins, leur situation financière, au cours des années qui viennent, sera telle que la majeure partie du transfert va forcément servir à réduire le rythme de progression de leurs emprunts sur le marché. Les provinces sont soumises à une discipline que leur imposent les marchés financiers et que le gouvernement central n'éprouve pas avec la même acuité, par suite de ses relations avec la banque centrale.

Le gouvernement du Québec attache la plus grande importance à ce transfert de ressources fiscales. Je souhaite que nous discussions de cette question au cours de cette Conférence sans faire intervenir pour le moment les transferts que le gouvernement fédéral avait prévus à l'occasion de la Conférence sur l'enseignement supérieur. Nous ne connaissons pas le montant exact des transferts permanents que comporte le projet du gouvernement fédéral et il est évident que ni le gouvernement fédéral, ni nous, ne le saurons pour quelque temps encore. Il va de soi que, lorsque ces montants auront été déterminés, il faudra adapter en conséquence le transfert fiscal net tel qu'il sera déterminé par le Comité du régime fiscal.

été aussi fortes si ses finances avaient été davantage déficitaires.

Si une redistribution des pouvoirs de taxation ne se produit pas, ou si elle reste marginale, le gouvernement fédéral sera en mesure de poursuivre l'élaboration de programmes nouveaux, alors que les gouvernements provinciaux, ayant à faire face à des augmentations considérables d'impôt et aux limitations que les marchés financiers leur imposent, seront astreints à s'en tenir à leurs programmes existants. Il est même possible qu'ils soient forcés de les réduire ou d'en étendre la réalisation sur un plus grand nombre d'années. Redistribuer les pouvoirs de taxation est probablement le seul moyen d'atténuer la progression des dépenses publiques au Canada et c'est en tout cas le seul moyen de permettre aux provinces de s'acquitter de leurs tâches essentielles sans avoir à recourir à des augmentations indues d'impôt et sans engorger dangereusement les marchés financiers qui leur sont disponibles.

4. Nouveau partage

C'est pour cette raison qu'il nous semble nécessaire d'envisager un transfert des ressources fiscales qui comporterait, au cours de la première année, le retour aux provinces de sources de taxation équivalant à environ \$150 millions et s'élevant graduellement jusqu'à \$1 milliard à la fin de la période. Un tel déplacement ne permettra pas aux provinces d'équilibrer leur budget. Leur déficit tel que projeté, dans l'hypothèse d'une croissance annuelle de 6 p. 100 du produit national brut, sera d'environ \$1.2 milliard alors que le déficit projeté du gouvernement fédéral, toujours dans la même hypothèse, serait d'environ \$80 millions.

On soutiendra peut-être que ce déficit du gouvernement fédéral devra être compensé par des augmentations d'impôt décrétées par le gouvernement central. Cet argument, que nous avons entendu à plusieurs reprises, est discutable. Le gouvernement fédéral doit compenser ce déficit de la même façon que nous, c'est-à-dire en augmentant ses impôts, en accroissant ses emprunts, ou en réduisant ses dépenses. Si l'augmentation des impôts par le gouvernement central lui est aussi pénible que pour tous les gouvernements provinciaux, l'augmentation des emprunts lui est, dans l'état actuel des choses, beaucoup plus facile. Quant aux réductions des dépenses, il s'agit là de priorités que le gouvernement central doit établir lui-même mais au sujet desquelles nous ne pouvons éviter d'avoir des opinions. Le gouvernement fédéral est particulièrement fier d'avoir établi au Canada un des régimes de sécurité sociale les plus développés du monde, et cela, en très peu d'années. Il ne fait pas de doute que, sans son intervention, les provinces n'auraient pu aller ni aussi loin, ni aussi rapidement non parce qu'elles n'en avaient pas le désir, mais pour la bonne raison qu'à la suite de la guerre, l'essentiel des champs d'imposition était occupé par le gouvernement fédéral.

qu'il y a une analogie pour ce qui est des besoins d'emprunt des gouvernements pour d'autres fins que des fins budgétaires.

Ainsi, par exemple, plusieurs gouvernements provinciaux garantissent la dette de leurs compagnies d'électricité ou empruntent pour elles. Or, la demande d'énergie au Canada double maintenant tous les 10 ans. A cet égard, les provinces se trouvent dans la même situation que le gouvernement fédéral. Par ailleurs, d'ici quelques années, nous serons engagés dans des programmes de construction de chemins de fer. Par ailleurs, d'ici quelques années, nous aurons des programmes de construction de centrales nucléaires à partir d'un procédé canadien qui a comme caractéristique d'exiger, comparativement à d'autres procédés nucléaires, de fortes immobilisations par kilowatt.

Quoi qu'il en soit, il est remarquable que déjà depuis quelques années, la dette directe et garantie des gouvernements provinciaux et municipaux s'accroît beaucoup plus rapidement que celle du gouvernement fédéral. En effet, de 1958 au milieu de 1966, la dette fédérale en cours s'est accrue de moins de 25 p. 100 soit de \$3.8 milliards environ, alors que la dette des provinces et des municipalités s'accroissait de \$9.3 milliards, c'est-à-dire qu'elle a plus que doublé. Elle dépasse maintenant \$18 milliards alors que celle du gouvernement fédéral était d'un peu plus de \$20 milliards, au milieu de cette année.

Les provinces et les municipalités ont considérablement augmenté leurs impôts au cours de cette période. Elles ont obtenu du gouvernement central des transferts fiscaux et financiers. Néanmoins, elles n'ont pu éviter la très forte augmentation de dette à laquelle je viens de faire brièvement allusion.

3. Conséquences du statu quo

Si on ne s'entend pas sur une nouvelle répartition des champs d'imposition pour les années qui viennent, on placera les provinces devant la nécessité de très fortes augmentations d'impôt sans pour cela qu'elles soient en mesure de vraiment réduire le rythme de leur endettement sur le marché. Au contraire, le gouvernement fédéral disposerait de budgets marqués par des surplus croissants et des besoins d'emprunt qui, toute proportion gardée, seront habituellement modestes.

On a souvent soutenu depuis quelque temps que les dépenses publiques totales croissent trop rapidement au Canada. Cette expansion est due à deux phénomènes différents. D'une part, le coût de certains programmes existants, tels l'éducation et la santé, augmente rapidement et, d'autre part, les gouvernements créent de nouveaux programmes de dépenses. Depuis quelque temps, le gouvernement fédéral, périodiquement menacé par un surplus, a multiplié de nouveaux programmes de dépenses ou, comme c'est le cas pour sa politique de salaires, a consenti des augmentations qui n'auraient probablement pas

Déclaration de

L'HONORABLE D. JOHNSON

Premier ministre de la province de Québec

à la réunion du

COMITE DU REGIME FISCAL

(mercredi le 26 octobre 1966)

La principale question qui est à l'ordre du jour de cette réunion a trait au transfert net des ressources fiscales.

1. Projections des revenus et des dépenses

Le Comité a préparé des projections des revenus et des dépenses qui indiquaient déjà que les provinces et les municipalités auront à faire face à un déficit qui, en 1971-72, serait trois fois plus élevé que celui du gouvernement fédéral. En elle-même, cette constatation indique un déséquilibre très sérieux dans la répartition des champs effectifs d'imposition au Canada.

Au cours du dernier mois, les fonctionnaires de tous les gouvernements ont préparé une révision des projections du Comité du régime fiscal pour tenir compte du rythme accéléré de croissance de l'économie canadienne depuis quelque temps et de certaines modifications dans les programmes de dépenses, par exemple, l'ajournement du programme d'assurance-santé.

Sur la base d'un accroissement de 6 p. 100 par an du produit national brut, de 1967 à 1972, on constate que les projections révisées du gouvernement fédéral font apparaître un léger surplus au début de la période, mais croissant rapidement, alors que le déficit des provinces, qui dépasse largement le milliard au début de la période, va doubler en cinq ans.

Sur la base d'une croissance de 7 p. 100 par an de la production nationale, le surplus du gouvernement à la fin de la période dépasse \$700 millions, alors que le déficit des provinces sera encore nettement supérieur à \$2 milliards.

En somme, en posant plusieurs hypothèses différentes quant à la croissance de l'économie canadienne, on fait évidemment varier les résultats, mais on arrive toujours à la même conclusion, celle d'un déséquilibre insupportable dans la répartition des champs effectifs d'imposition entre les deux ordres de gouvernement.

2. Emprunts

Ce déséquilibre est beaucoup plus sérieux qu'il n'apparaît à première vue parce qu'il s'accompagne d'un désé-

Pour le moment, donc, l'attention doit se porter sur le partage des impôts. Plus tôt cette année, le gouvernement de l'Ontario a augmenté sensiblement ses impôts afin de faire face aux besoins sans cesse croissants de sa population. Ce pendant, ce qu'il estime nécessaire tout d'abord c'est une nouvelle répartition des divers domaines d'imposition entre les différents paliers de gouvernement. En même temps il ne serait pas judicieux, à notre avis, d'appliquer le principe de base énoncé par le gouvernement fédéral selon lequel chaque gouvernement devrait fixer ses taux sans se préoccuper de l'ensemble. Il est indéniable qu'un transfert immédiat aux provinces de certaines ressources financières s'impose. L'importance du transfert et le domaine d'imposition à réduire sont des questions dont le Comité permanent s'est préoccupé. Compte tenu à la fois de l'importance des dettes qui, au cours de l'histoire, ont été financées par les gouvernements à tous les paliers et des contributions respectives des différents gouvernements, nous estimons qu'une réduction de cinq points de l'impôt sur le revenu des particuliers, ou l'équivalent en 1967-1968, qu'on ferait suivre d'une nouvelle réduction de trois points en 1968-1969, représenterait un partage équitable du déficit global au cours des prochaines années. Bien entendu, ces montants ont été fixés indépendamment des propositions qu'on a faites dans le domaine de l'éducation.

Quand je dis "ou l'équivalent", j'entends par là que ce transfert ne doit pas nécessairement se faire dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers, même si c'est à celui-là qu'il traitent nos préférences. Le transfert pourrait se faire, par exemple, par le paiement de la moitié des frais de construction des universités.

Si l'on adopte cette mesure, nous nous rallierons au principe du gouvernement fédéral selon lequel des mesures fiscales uniformes seraient appliquées à toutes les provinces pour ce qui est des programmes à frais partagés. A compter de 1969, nous serions disposées à étudier l'a-propos de prendre en mains les trois principaux programmes à frais partagés en échange de dix-sept points de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Nous mentionnons l'année 1969 parce que, à notre avis, seule une entente de deux ans est appropriée en ce moment. Entre-temps, il nous faudra faire une étude approfondie des recommandations de la Commission Carter et du Comité Smith (Ontario). Cette étude devrait comprendre un examen complet du domaine des impôts indirects et de la possibilité d'une participation provinciale dans ce domaine. Ce qui importe davantage, il nous faudra énoncer les principes fondamentaux en vertu desquels nous souhaitons que la Fédération canadienne évolue à l'avenir. Si nous parvenons à satisfaire les exigences actuelles en vue d'un nouveau partage des impôts, il nous sera alors possible de porter toute notre attention sur les questions plus vastes et plus fondamentales du remaniement de la Fédération canadienne avant de conclure des accords de caractère plus irrévocable.

Il faudrait, selon nous, mettre la population canadienne au courant des extrapolations du Comité du régime fiscal et cela en vue de deux objectifs: premièrement, afin que la population se rende compte de la nécessité d'un important transfert du compte fédéral au compte provincial-municipal et de l'importance d'employer à cette fin des moyens économiquement sains et financièrement possibles; deuxièmement, afin que la population comprenne que les gouvernements, à tous les paliers, doivent s'entendre pour établir des ordres de priorité et modérer les demandes qu'ils font aux contribuables. Nous ne devons pas oublier non plus que le contribuable municipal doit attribuer à l'excédent fédéral dont j'ai parlé. Les frais des services municipaux dont il a essentiellement besoin sont en voie de dépasser ses moyens et il faut une aide financière. Pour lui fournir l'aide requise, l'Ontario a besoin de plus d'argent.

Vu que le gouvernement fédéral s'acheminera vers un excédent tandis que, selon les prévisions, les provinces et les municipalités réunies marqueront des déficits de plus en plus importants, le danger que le gouvernement fédéral inaugure des programmes qui dépassent les moyens des provinces tend à s'aggraver. Nous nous sommes tous mis d'accord cette semaine pour reconnaître que la priorité absolue appartient à l'éducation; il n'en reste pas moins que les propositions que le gouvernement fédéral nous a faites au sujet de l'aide financière à l'éducation sont loin d'être suffisantes pour répondre à nos besoins. Cependant, la mise en vigueur du régime d'assurance-santé à la date proposée à l'origine, soit le 1er juillet 1967, aurait obligé l'Ontario à trouver, en plus des 70 millions de dollars qu'il lui faut pour l'OMSIP, environ 88 millions de dollars pour répondre aux besoins du projet fédéral. Cela est l'équivalent de 5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers. Nous accueillons favorablement le principe d'un programme universel d'assurance-santé et nous sommes sympathiques aux propositions du gouvernement fédéral, mais la question comporte des éléments de priorité, d'opportunité et de financement au moyen d'impôts ou de primes.

Selon nous, le versement aux provinces de l'aide financière requise ne dénote pas nécessairement de la faiblesse de la part du gouvernement fédéral. Nous reconnaissons l'importance d'un gouvernement fédéral qui soit fort, en mesure d'offrir des programmes efficaces dans les domaines de l'économie, de la monnaie et de la fiscalité. Les opinions peuvent varier quant aux pourcentages exacts de l'ensemble des domaines fiscaux qui sont nécessaires pour assurer le contrôle; nous sommes cependant disposés à accepter la proposition selon laquelle le gouvernement fédéral devrait conserver tout au moins 40 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers à cette fin. Quant à l'impôt sur le revenu des sociétés, il lui faudrait, nous semble-t-il, un pourcentage encore plus élevé et nous sommes disposés à accepter que le gouvernement fédéral conserve au moins les deux tiers de ce domaine.

Déclaration de

L'HONORABLE JOHN P. ROBERTS

Premier ministre de la province de l'Ontario

à la réunion du

COMITE DU REGIME FISCAL

(mercredi le 26 octobre 1966)

Lors de la réunion du Comité du régime fiscal le 14 septembre, j'ai fait part des vues du gouvernement de l'Ontario sur le travail du Comité. Nous n'avons pas cessé de croire tout au long de nos études et de nos réunions qu'il nous fallait établir une correspondance plus efficace et plus équitable entre les sources de revenu et les dépenses gouvernementales aux paliers fédéral, provincial et municipal. Notre façon de voir n'a pas changé.

Nous ne cherchons pas à éroder le pouvoir du gouvernement fédéral ni à réviser le partage des pouvoirs et de l'autorité entre les gouvernements fédéral et provinciaux en vertu de la constitution. Ce que nous voulions, c'était réorganiser les relations fédérales-provinciales en matière fiscale afin que tous les gouvernements disposent de ressources financières suffisantes pour s'acquitter de leurs obligations.

A l'occasion de la première réunion du Comité du régime fiscal le 13 octobre 1965, le ministre des Finances de l'époque avait déclaré que le Comité avait pour tâche d'établir l'équilibre entre les besoins et les ressources en matière fiscale des gouvernements des provinces (y compris leurs municipalités) et du gouvernement fédéral. L'objectif premier serait de trouver des moyens de supprimer l'écart entre les besoins fiscaux et les ressources fiscales des provinces. Les ressources fiscales des onze gouvernements.

Cette déclaration d'objectif illustre d'une façon très juste l'esprit dans lequel tous les gouvernements étaient disposés à participer au travail du Comité du régime fiscal. Il y a certes un manque d'harmonie entre l'objectif précité et la proposition actuelle du gouvernement fédéral selon laquelle les provinces, si elles se trouvent en présence de déficits, peuvent imposer elles-mêmes les taxes nécessaires.

Le principal résultat tangible du travail du Comité du régime fiscal réside dans des prévisions détaillées sur les tendances du revenu et des dépenses des gouvernements. On y trouve une preuve claire et nette de la mauvaise répartition des domaines d'imposition et de la nécessité de refaire maintenant cette répartition en faveur des provinces. Les prévisions révèlent que, tandis que le gouvernement fédéral marquera un important excédent budgétaire en 1971-1972, le déficit provincial et municipal réunis augmentera chaque année au cours de la même période.

établis. En outre, nous offrons un abattement de 10 p. 100 de l'impôt sur le revenu des sociétés dans toutes les provinces. Nous aurons donc fait beaucoup en direction des buts que j'expose au nom du gouvernement fédéral le 14 septembre 1966.

positions, toute province qui reçoit actuellement une subvention de redressement destinée aux provinces atlantiques peut compter sur une augmentation du versement égale au montant de la subvention de redressement de 1966. Par exemple, l'île du Prince-Edouard sera assurée de recevoir une augmentation de 3.5 millions de dollars.

Stabilisation des revenus

12. En dernier lieu, je veux mentionner un autre élément important de nos propositions fiscales. La nouvelle formule prévoit que la péréquation accordée à une province s'accroîtra automatiquement si son économie décline par rapport au reste du pays. Mais comme cela ne permettrait pas de faire face au problème d'une baisse générale des recettes provinciales, j'ai bien dit en septembre que nous offrons de verser des subventions de stabilisation à toute province dont les revenus, dans une année quelconque et à des taux d'imposition constants, tombent au-dessous du niveau de l'année précédente d'un degré supérieur à un pourcentage donné.

A la suite de nos consultations officielles avec les provinces ces dernières semaines, nous avons conclu que le taux de garantie approprié serait de 95 p. 100 des revenus nets généraux de l'année précédente, à des taux d'imposition constants, je le répète. Ce niveau, croyons-nous, offrira aux provinces une garantie suffisante pour leur permettre d'accorder leurs mesures fiscales avec celles du gouvernement fédéral aux époques de recession et d'améliorer leur possibilité d'emprunter sur le marché sans mêler le gouvernement fédéral aux faibles fluctuations des recettes. Evidemment, nous serons disposés à réviser ce chiffre si l'expérience nous y incite.

Vue d'ensemble

13. J'ai fait une revue aussi complète des propositions du gouvernement fédéral afin de mettre en relief notre conception globale des relations fédérales-provinciales. Nous souhaitons qu'elle serve les fins d'un fédéralisme dynamique qui tienne compte des besoins futurs.

14. Je prévois que plusieurs délégués provinciaux soutiendront que le gouvernement fédéral ne remet pas assez d'impôts aux provinces. Et pourtant, grâce à nos propositions, les provinces toucheront en 1967-68, au titre de la péréquation et des transferts d'impôts pour l'enseignement, au moins 300 millions de dollars de plus que cette année. Ce n'est pas négligeable.

15. Je propose donc que les accords de perception d'impôts, que nous offrons, ne valaient que pour deux années. Cette période nous permettra d'étudier la structure fiscale du pays avant de décider des mesures fiscales à adopter. D'ici là, nous offrons un dégrèvement de 28 points de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers dans toutes les provinces et une réduction additionnelle de 17 points pour les provinces, autres que le Québec, qui acceptent de participer à des programmes à frais partagés. Des pourparlers spéciaux devront être entamés avec le Québec au sujet des dégrèvements d'impôts en vertu de la Loi sur les programmes

11. Nous reconnaissons, comme nous l'avons fait dans nos propositions sur le financement de l'enseignement supérieur, que des changements importants de ligne de conduite et de méthode conduisent à de graves problèmes de transition. C'est pourquoi notre nouvelle formule de péréquation assure aux provinces qui perdent la péréquation à cause d'elle, un généreux délai d'adaptation à la perte. Après un examen plus minutieux des instances de certaines provinces, nous avons constaté qu'il fallait un moyen supplémentaire de transition pour tenir compte des problèmes particuliers de l'île du Prince-Édouard. Selon nos pro-

10. Si nous passons maintenant à la péréquation des revenus, nous ne saurions admettre que le gouvernement fédéral a la responsabilité d'assurer à toutes les provinces des ressources fiscales suffisantes, sans s'occuper des dépenses qu'elles entreprennent ni des impôts qu'elles lèvent; nous reconnaissons cependant bien volontiers que le gouvernement fédéral doit permettre à chaque province d'assurer un niveau suffisant de services publics sans avoir recours à des impôts beaucoup plus lourds que ceux des autres provinces. J'ai dit que nous avons cherché à atteindre ce but avec autant d'objectivité et d'équité que possible. Nous avons conclu que nous pourrions nous rapprocher le plus possible de cet objectif en adoptant une formule qui tiendrait compte de tous les revenus provinciaux et qui porterait le rendement fiscal de toutes les provinces au niveau de la moyenne du rendement de tout le pays. On y parvient en appliquant les taux moyens des impôts provinciaux à un index global de capacité fiscale de chaque province et en déterminant si le rendement fiscal qui en résulte est inférieur à la moyenne nationale. S'il l'est, le gouvernement fédéral comble la différence. Cette méthode serait une réforme fondamentale de nos accords de péréquation. Elle nous fournirait une formule qui est plus objective et s'adapte mieux aux besoins provinciaux parce qu'elle inclut tous les revenus plutôt qu'un certain nombre arbitrairement choisis et parce que les paiements augmenteraient d'eux-mêmes dans la mesure de l'accroissement des responsabilités et des revenus des provinces. Nous avons étudié attentivement les diverses formules de péréquation proposées par les provinces, et nous avons conclu, après mûre réflexion, que notre proposition est encore le moyen le plus sûr d'atteindre les objectifs que j'ai mentionnés. Je ne prétends pas que notre formule soit parfaite; nous devons chercher à la perfectionner dans le cours des cinq prochaines années. Je suis convaincu que notre proposition est la meilleure qui puisse être formulée actuellement.

Péréquation

9. En terminant mon exposé des propositions fédérales intéressant les programmes à frais partagés, j'ai dit que nous tentions autant à préserver les pouvoirs du gouvernement fédéral dans le domaine de la politique économique qu'à respecter l'autonomie des provinces dans le domaine de l'enseignement et à leur assurer une entière autorité sur les mesures de bien-être social définitivement établies. J'ai, par conséquent, signalé que le gouvernement du Canada continuerait à recourir aux programmes à frais partagés dans les cas où ils pourraient vraiment stimuler la croissance et le développement économiques.

fédérale uniforme dans tout le Canada.

8. Il saute aux yeux, bien entendu, que cette proposition ressemble beaucoup à celle du gouvernement fédéral au sujet du financement de l'enseignement supérieur. Dans les deux cas, les transferts fiscaux du gouvernement fédéral intéressent des programmes de dépenses qu'il considère comme hautement prioritaires. C'est ce qui justifiait les transferts fiscaux du gouvernement fédéral aux provinces. Dans les deux cas, les transferts fiscaux reposent sur les frais par programme. Vues dans leur ensemble, ces propositions nous orientent vers une législation

7. En 1970, les provinces qui le voudraient se trouveraient déchargées de toutes les conditions attachées à ces programmes de frais partagés, et le versement de péréquation par programme se trouverait des lors doté d'une échelle d'augmentation indépendante des frais du programme et dont le rythme serait à peu près égal à celui de l'augmentation des paiements de péréquation des revenus. Nous adopterions alors des mesures spéciales visant à préserver la transférabilité des avantages prévus par ces plans, et à prolonger l'expansion des programmes. Nous atteindrons le même but s'il est donné suite à notre proposition de continuer à offrir des subventions à court terme pour la recherche et le perfectionnement dans le domaine de l'hygiène et du bien-être social.

6. Nos propositions concernant les programmes à frais partagés cadrent avec notre nouvelle façon d'aborder le financement de l'enseignement supérieur ainsi qu'avec les grands principes qui inspirent nos relations fédérales-provinciales. Je rappelle que nous visons à mettre progressivement les provinces en mesure d'assumer l'entière responsabilité des programmes à frais partagés définitivement établis (assurance hospitalisation, régime d'assistance du Canada, et la partie subsistante des subventions à l'hygiène). Cette ligne de conduite s'appliquera également à l'assurance-soins médicaux lorsqu'elle entrera en vigueur. Les provinces sont appelées à recevoir immédiatement une nouvelle forme de compensation remplaçant les subventions de partage des frais, sous la forme d'un transfert fiscal représentant 17 points de l'impôt sur le revenu des particuliers, du paiement de subventions de péréquation des revenus qui porteraient la valeur du transfert fiscal dans les provinces les moins favorisées au niveau du rendement fiscal moyen de tout le pays, et du paiement "d'une subvention spéciale de péréquation par programme" qui porterait la compensation annuelle de chaque province au montant auquel elle avait droit d'après les ententes de partage des frais du programme en cause, correspondant d'une façon aux besoins d'argent dans ces domaines particuliers.

Programmes à frais partagés

5. Je n'ajouterais rien à la déclaration du Premier ministre sur le nouveau programme fédéral de formation des adultes. Il constitue un grand progrès visant à stimuler la productivité et à améliorer l'emploi au Canada, ainsi qu'à donner au gouvernement fédéral de meilleurs moyens d'assumer ses responsabilités en matière de politique économique. Qu'on me pardonne de noter en passant que ce progrès soulagera les trésoreries provinciales, même s'il est impossible de préciser de combien. Et, bien entendu, nos dépenses s'en trouveront allouées.

samment de domaines d'imposition et tant que sera faite la péréquation juste et automatique des revenus provinciaux, les provinces devraient imposer leurs propres taxes en vue de financer leurs propres programmes. J'ai dit cela pour deux raisons. D'abord, il importe de conserver le principe selon lequel tout gouvernement qui veut dépenser doit être prêt à taxer. Ensuite, le gouvernement fédéral ne peut pas accepter comme doctrine générale qu'il a la responsabilité de financer les dépenses provinciales croissantes ou d'assumer les déficits provinciaux, quelles que soient ces dépenses ou la façon dont les déficits se sont produits. Ce n'est que lorsque le gouvernement fédéral reconnaît que certaines dépenses ou certains programmes provinciaux ont une plus haute priorité que les priorités fédérales concurrentielles que le gouvernement est justifié de demander au Parlement d'imposer des taxes pour contribuer à ces dépenses.

Le financement de l'instruction supérieure

3. C'est précisément ce cas qui se présente aujourd'hui au sujet du coût croissant de l'instruction. Nous reconnaissons la priorité de l'instruction et nous reconnaissons avec les provinces que leurs dépenses totales augmentent à un rythme anormal principalement à cause de la hausse du coût de l'instruction supérieure. C'est pour cette raison que le Premier ministre a suggéré de faire un transfert fiscal considérable aux provinces, sous forme de transfert de taxe, - quatre pour cent de l'impôt sur le revenu des particuliers et un pour cent de l'impôt sur le revenu des sociétés, - en plus de subventions de péréquation, pour porter le transfert fiscal total à \$14 par habitant, ou 50 p. 100 du coût de l'instruction post-secondaire. Ce transfert fiscal a pour objet de remplacer le régime actuel des subventions universitaires et des subventions pour l'enseignement technique et professionnel, tant de fonctionnement que d'établissement, sous réserve de la disparition graduelle des subventions d'établissement actuellement actuelles.

4. Le projet du gouvernement fédéral coûtera au Trésor fédéral environ 137 millions de dollars, - plus que l'estimation pour cette année du coût de nos programmes actuels, - comme l'a signalé le Premier ministre dans sa déclaration. C'est là une contribution supplémentaire considérable à l'instruction supérieure au Canada. En plus de l'effet fiscal de cette offre, plusieurs principes importants seront réalisés. Premièrement, l'assistance fiscale est accordée par le gouvernement fédéral d'une façon qui tient compte de l'enseignement supérieur comme étant l'élément le plus dynamique des dépenses publiques d'aujourd'hui: l'apport du gouvernement fédéral augmentera au même rythme que les frais de l'enseignement supérieur. Deuxièmement, les pouvoirs fiscaux sont remis aux provinces sans condition, ce qui leur donne l'entière liberté de susciter les institutions et d'accorder la priorité aux genres d'enseignement qui conviennent le mieux à leurs besoins. Troisièmement, les propositions stipulent, pour la première fois de façon explicite, que les versements de péréquation des revenus seront complétés par une péréquation reposant sur les besoins d'argent. Il demeure certes un certain nombre de problèmes techniques à régler pour que cette nouvelle façon d'envisager le problème donne des résultats satisfaisants, mais nous sommes persuadés d'avoir trouvé la bonne ligne de conduite à suivre.

Déclaration de

L'HONORABLE M. SHARP

Ministre des Finances

du

Gouvernement du Canada

à la réunion du

COMITE DU REGIME FISCAL

(mercredi le 26 octobre 1966)

1. Au cours de notre dernière réunion, en septembre, je vous ai exposé certaines propositions dans le contexte de vues nouvelles fondées sur certains principes et objectifs qui, selon le gouvernement du Canada, doivent guider nos arrangements futurs. Au sujet des objectifs, j'ai dit:

"Nous devons créer de quelque façon des

rouages qui permettront à un gouvernement

fédéral puissant de s'acquitter des respon-

sabilités économiques et sociales qui lui

sont propres sans nuire à la liberté et à la

responsabilité des provinces en matière d'im-

position. Par contre, nous devons établir

des rouages grâce auxquels les provinces

seront plus en mesure de fournir les services

beaucoup plus étendus et améliorés qu'on

attend d'elles, sans toutefois entraver

l'activité du gouvernement fédéral ou sans

forcer ce dernier à adopter des lois différentes

pour les diverses parties du Canada".

Ces objectifs sont à la base des propositions qui ont été sou-
mises aux provinces dans le secteur du partage de l'impôt ou
de l'utilisation des domaines de l'imposition, du financement
de l'instruction supérieure, des programmes de partage des
coûts et de la péréquation des revenus. Je résume ici ces
propositions afin que le Comité du régime fiscal puisse les
envisager dans leur ensemble tout en conservant à l'esprit les
vastes objectifs fédéraux-provinciaux qu'elles ont pour but de
réaliser et leurs effets fiscaux sur les deux niveaux de gou-
vernement.

Utilisation des domaines d'imposition

2. La grande question des négociations fiscales entre le
gouvernement fédéral et les provinces a toujours été le partage
de l'impôt, ou, plus précisément, l'utilisation des domaines
d'imposition par les gouvernements fédéral, provinciaux et muni-
cipaux. J'ai exprimé l'avis, en septembre, au nom du gouverne-
ment fédéral, que tant que les provinces auront accès à suffi-

Ces opérations mettent en cause, dans la perspective du développement de la main-d'oeuvre elle-même, une définition et un inventaire des besoins réels auxquels il faut répondre. Elles mettent aussi en cause, du point de vue des systèmes d'enseignement, l'élaboration des programmes de formation et l'organisation des cours qui doivent être aménagés pour répondre à ces besoins.

Admettons aussi que, au stade actuel, personne n'est en mesure d'établir, ne serait-ce que grossièrement, les implications financières de ces opérations. Nous devons l'admettre de part et d'autre: il nous faut envisager une période expérimentale de quelques années au cours de laquelle, sur ces divers points, nous pourrions nous acheminer vers la solution des problèmes qu'implique la poursuite des objectifs que nous nous fixons aujourd'hui.

Dans quelles conditions les plus favorables pouvons-nous nous placer pour traverser de façon constructive la période expérimentale dont nous avons besoin?

1) Je suggère d'abord à cet égard que nous acceptions, comme les programmes de formation des adultes élaborés dans le cadre de l'accord sur la formation des adultes.

2) En outre, je suggère que, durant une période expérimentale de quelques années, nous profitons des rouages administratifs et des services que nous avons dû mettre sur pied afin de mener à leur terme les opérations que nous avons entreprises dans le domaine de la formation des adultes.

Du strict point de vue de l'efficacité immédiate, il me semblerait très peu réaliste de renoncer à ces instruments de travail dont les provinces disposent déjà pour l'administration des services d'enseignement dispensés aux adultes.

Nous pourrions donc élargir et consolider les programmes en vigueur en maintenant pour l'essentiel les mécanismes actuels de définition des programmes à dispenser et de sélection des élèves, de même que les modalités du financement des cours et de la distribution des allocations aux élèves.

C'est à des conditions comme celles-là et dans un tel cadre que la proposition fédérale d'assumer intégralement le financement de l'éducation des adultes a le plus de chances d'être réellement efficace, au cours de la période expérimentale dont j'ai parlé. C'est à ces conditions que le Québec est disposé à collaborer à une telle entreprise.

de formation des sans-travail (programme 5). J'ai déjà souligné ici que le Québec a réalisé, dans le cadre de ces programmes, des initiatives originales et que nous sommes aujourd'hui engagés dans une politique systématique de développement de l'éducation permanente.

Les principes sur lesquels se fonde l'accord de 1961 impliquent clairement la reconnaissance, par le gouvernement fédéral, de la compétence provinciale en ce qui a trait à la politique de main-d'œuvre.

Quant au contenu des programmes de formation et quant à l'organisation des cours, la compétence exclusive des provinces n'est pas mise en cause par cet accord. J'ai rappelé, lundi, la position du Québec quant à l'exercice de cette compétence exclusive dans tous les secteurs et à tous les niveaux de notre système d'enseignement, y compris l'éducation des adultes.

Nous reconnaissons volontiers qu'une politique de la main-d'œuvre et que le développement économique constituent des zones de collaboration entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

Par ailleurs, l'éducation des adultes constitue désormais et constituera de plus en plus dans l'avenir une des clés du développement économique et de l'aménagement régional tel que nous commençons à le réaliser au Québec. Elle devient en même temps le moyen par excellence d'assurer la participation des travailleurs et des citoyens en général aux avantages d'une société moderne.

Dans une société industrielle où la main-d'œuvre peut à tout moment être forcée de changer d'occupation, l'éducation des adultes, pourrait-on dire, est la sécurité sociale de l'avenir.

C'est dans cette perspective que nous avons fait l'étude des propositions fédérales au sujet de l'éducation des adultes, telles qu'elles ont été présentées hier matin (25 octobre) par le représentant du gouvernement central, le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

Ces propositions visent des objectifs dont on ne saurait contester le bien-fondé, du point de vue des exigences du développement économique du Canada et dans les diverses provinces. Certains aspects de ces propositions soulèvent toutefois des problèmes sérieux, que ce soit sous l'angle de la définition des clientèles, de la détermination des types de cours à organiser, du financement des services ou de l'assistance financière aux élèves adultes.

En redéfinissant les objectifs des programmes de formation à dispenser dans le cadre des besoins de la main-d'œuvre, nous nous engageons sur des voies nouvelles. C'est pourquoi ni les provinces ni le gouvernement fédéral ne sont aujourd'hui en mesure d'évaluer l'ampleur des opérations à effectuer à cet égard.

Le gouvernement fédéral a proposé une nouvelle formule d'aide à l'enseignement ayant un double but:

1. Remplacer les diverses formules d'octrois aux universités et d'aide à l'enseignement technique et professionnel par une compensation fiscale et financière qui permette au gouvernement fédéral de se retirer de ce domaine et d'éviter tout danger d'influence fédérale indue sur la politique d'éducation de chaque province.
2. Mettre les provinces en mesure, par un accroissement net de leurs revenus, de faire face à leurs besoins croissants surtout en matière d'enseignement post-secondaire.

Nous avons déjà indiqué au début de cette Conférence que, sans se prononcer sur le montant proposé de \$14 par habitant, le Québec appuyait la proposition fédérale selon laquelle les formules existantes seraient remplacées par une nouvelle compensation fiscale et financière inconditionnelle. Nous ne reviendrons donc pas sur cette question.

Pour ce qui est de l'accroissement net des revenus provinciaux que la nouvelle formule est censée comporter, - on a parlé d'une amélioration de l'ordre de \$90 à \$100 millions, - il est regrettable que nous n'ayons pas pu nous entendre sur sa valeur. Plusieurs premiers ministres, cependant, ont déjà signalé que l'on pouvait difficilement considérer cette question indépendamment des travaux du Comité du régime fiscal. C'est aussi ce que croit le Québec.

Nous suggérons donc que cette question du transfert net de ressources que comporte la proposition fédérale soit référée au Comité du régime fiscal pour qu'il l'étudie dans le cadre général des besoins globaux des provinces. En d'autres mots, nous croyons que le Comité du régime fiscal devrait continuer ses travaux tout comme si la proposition fédérale sur l'aide à l'éducation ne comportait aucun élément d'accroissement net des revenus des provinces par rapport aux arrangements existants. Il sera toujours temps, en effet, d'ajuster les résultats finals des discussions du Comité du régime fiscal pour tenir compte, s'il y a lieu, de tout accord qui pourrait être conclu au sujet de l'enseignement post-secondaire.

Education des adultes

En ce qui concerne l'éducation des adultes, les propositions fédérales ont manifestement pour objet d'élargir et de consolider, en les replaçant dans le cadre plus général d'une politique de main-d'oeuvre, des activités que l'accord présentement en vigueur sur la formation technique et professionnelle prévoyait déjà sous forme de programmes spécifiques.

Depuis 1961, le Québec participe à ces programmes spécifiques de formation aux métiers et occupations (programme 3), de formation en coopération avec l'industrie (programme 4) et

Déclaration de

L'HONORABLE D. JOHNSON

Premier ministre de la province de Québec

à la

CONFERENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

(mercredi le 26 octobre 1966)

A ce point de nos discussions, il est indispensable de clarifier les problèmes dont nous discutons depuis deux jours.

En premier lieu, celui de la participation fédérale aux dépenses d'immobilisation pour la formation technique et professionnelle. Il paraît nécessaire de dissocier ce problème de celui de l'aide que le gouvernement fédéral se propose d'accorder aux provinces, à cause de leurs obligations croissantes en matière d'enseignement post-secondaire.

J'aborderai en troisième lieu le problème de l'éducation des adultes.

Formation technique et professionnelle

Le premier problème porte sur la participation fédérale aux immobilisations pour la formation technique et professionnelle.

Cette question devrait être considérée complètement à part.

Il s'agit d'un programme à propos duquel il y a eu une entente claire. En 1961, le gouvernement fédéral signait avec les provinces un accord en vertu duquel il assumait 75 pourcent du coût des constructions destinées à l'enseignement technique et professionnel. L'accord original, qui devait s'étendre jusqu'au premier avril 1967, a été prolongé, l'an dernier, jusqu'en 1970. Le Québec a droit à sa part des sommes prévues au titre de cet accord, soit environ \$224 millions (\$480 par personne de 15 à 19 ans en 1961). Nous réclamerons cette part, selon les termes convenus, avant 1970, et, éventuellement, avant 1973.

Si le gouvernement fédéral décide de tenir compte des demandes par des provinces au cours de la Conférence et modifie de ce fait, en l'améliorant, la situation relative des provinces dans le cadre de l'entente en vigueur, le Québec prend pour acquis qu'il recevra les mêmes avantages.

Valeur globale est-
mative, en 1967-1968,
selon les arrange-
ments révisés, des
transferts d'impôt,
des versements de
péréquation et des
subventions transi-
toires d'immobilisa-
tion

Valeur est-
mative pour
1966-1967

des programmes
mes remplacées
rapport à
1966-1967

Accroissement
net estimatif
pour les pro-
vinces en
1967-1968 par

(en millions de dollars)

Terre-Neuve	8.0	3.3	4.7
Ile-du-Prince Edouard	2.4	0.8	1.6
Nouvelle-Ecosse	16.7	9.2	7.5
Nouveau-Brunswick	10.9	7.4	3.5
Québec	127.0	97.2	29.8
Ontario	140.6	97.1	43.5
Manitoba	18.6	9.9	8.7
Saskatchewan	20.0	14.3	13.7
Alberta	28.0	21.8	12.9
Canada	407.4	270.0	137.4

arrangements de transition proposés lundi pour mettre fin au programme actuellement en vigueur.

Nous avons décidé d'accorder des subventions d'immobilisations supplémentaires à toutes les provinces jusqu'à concurrence de \$800 par habitant dans le groupe d'âge de 15 à 19 ans. En d'autres termes, lorsque une province aura épuisé sa quote-part de subventions au taux de 75 p. 100 jusqu'à concurrence de \$480 par habitant, elle pourra recourir à ces nouvelles subventions du gouvernement fédéral à raison de 50 p. 100 des frais d'immobilisation, et ce, jusqu'à concurrence de \$320 par habitant.

Je tiens à souligner le caractère purement transitoire de cet arrangement: nous retirons notre participation au financement du système scolaire.

Ainsi modifiée, cette formule de transition permettra même aux provinces qui ont déjà profité le plus du programme en vigueur, de bénéficier encore de subventions substantielles.

Après le 31 mars prochain, environ 548 millions de subventions d'immobilisation seront à la disposition de l'ensemble des provinces. Autrement dit, nous sommes prêts à doubler les subventions transitoires que j'ai proposées au début de la Conférence. Dans le cadre général du programme de formation technique et professionnelle, les provinces pourront disposer de ces subventions quand elles le voudront et de la façon qui leur conviendra. La situation de chaque province, aux termes de chaque province, aux termes de cette formule révisée, sera la suivante:

Subventions approxi-	31 mars 1967
matives utilisées au	
Solde des subventions	le 31 mars 1967
disponibles après	

(en millions de dollars)

Terre-Neuve	21.3	13.7
Ile-du-Prince Edouard	2.7	4.4
Nouvelle-Ecosse	11.1	40.3
Nouveau-Brunswick	8.4	34.4
Québec	123.0	251.0
Ontario	302.9	46.6
Manitoba	11.4	45.2
Saskatchewan	13.3	45.0
Alberta	58.6	20.6
Colombie Britannique	44.9	45.2
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	1.2	1.2
Canada	598.9	547.6

Certaines provinces, qui sont encore loin d'avoir atteint le maximum de \$800, ne seront pas obligées de faire immédiatement usage des subventions supplémentaires qui leur sont offertes en vertu de ce régime. D'autres en profiteront dès l'an prochain. L'effet de l'ensemble de nos propositions s'en trouvera d'autant modifié l'an prochain.

Déclaration du

M. L. B. PEARSON

Premier ministre du Canada

à la

CONFÉRENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

(mercredi 26 octobre 1966)

LE RETRAIT PROGRESSIF DES SUBVENTIONS D'IMMOBILISATION

A LA FORMATION TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE

Ces deux derniers jours, mes collègues et moi-même avons examiné attentivement la réaction des délégations provinciales aux propositions que j'ai faites, au nom du gouvernement du Canada, dès le début de ces réunions. J'ai écouté avec l'esprit ouvert les commentaires de ces délégations mais il me faut dire qu'ils ne nous ont pas incités à modifier notre position fondamentale.

A mon avis, nos propositions serviront l'intérêt de l'enseignement supérieur au Canada: elles représentent un transfert adéquat de ressources financières qui aideront les provinces à s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles; elles tiennent compte, comme il se doit, de notre responsabilité et elles témoignent de notre préoccupation à l'égard de la formation de la main-d'œuvre; elles suppriment la confusion qui régnerait si le gouvernement fédéral continuait à s'occuper de certains secteurs du système scolaire; et, enfin, elles concilient équitablement les points de vue et intérêts nécessairement divergents des provinces.

Par ailleurs, mes collègues et moi-même sommes sensibles à l'un des principaux arguments formulés par les provinces, savoir que nous devrions davantage prendre en considération le fait qu'elles misaient sur la continuation des subventions d'immobilisation pour la construction d'écoles secondaires professionnelles, d'instituts techniques, d'écoles de métiers et d'autres institutions de formation technique et professionnelle.

Les ententes qui autorisent l'octroi de ces subventions expireront le 31 mars 1967. Il existait déjà un arrangement selon lequel ces subventions seraient continuées à raison de 75 p. 100 des frais d'immobilisation, jusqu'à ce que toutes les provinces aient reçu l'équivalent de \$480 par habitant dans le groupe d'âge pertinent, soit de 15 à 19 ans. Lors de l'ouverture de la conférence, j'ai proposé un arrangement de transition supplémentaire qui, globalement, aurait permis aux provinces de recevoir environ 273 millions de dollars en subventions d'immobilisation après le 31 mars prochain.

Toutefois, les provinces ont jugé que ce n'était vraiment pas assez. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, l'honorable Jean Marchand, a donc déclaré hier à la Conférence que nous serions prêts à reconsidérer les

suffire pour compenser certains problèmes de transition.
Si nous ne pouvons pas y trouver de solution, que ce
soit aujourd'hui ou lors de réunions futures, nous
n'apporterons guère à l'industrie et aux travailleurs du
Canada l'aide dont ils ont besoin.

- d'instruction passerait de celui de la sixième année à celui de la dixième, accroit, bien souvent, la possibilité d'occuper un emploi productif. Toutefois, ces programmes sont l'exception. Nous avons surtout besoin d'une formation qui prépare les travailleurs à des emplois particuliers, ce qui n'empêche pas des cours d'enseignement fondamental, en mathématiques par exemple, de faire partie intégrante d'une telle formation.
20. En somme, nous tenons particulièrement responsables de la formation professionnelle des adultes. Nous ne cherchons ni à dispenser l'enseignement, ni même à préparer les cours; nous sommes prêts toutefois à vous aider à ce second titre si vous le souhaitez. La méthode de formation est du ressort de l'industrie et du vôtre. Nous tenons simplement à ce que les cours s'adressent aux emplois et aux gens qui en ont vraiment besoin. Il ne servirait évidemment à rien de chercher à lutter contre le chômage en formant des colifours s'il y en a déjà beaucoup trop. Il serait tout aussi vain d'enseigner la pêche à l'homme qui s'intéresse à la cybernétique.
21. Ainsi, puisque nous achetons la formation, nous allons nous occuper de son objet. Pour veiller à la stabilité de l'emploi, nous devons décider si l'investissement de deniers publics dans la formation professionnelle d'un homme pour un emploi plutôt que pour un autre est économiquement rationnel, en raison des tendances de l'emploi dans les divers métiers.
22. Telle est, monsieur le président, la limite que nous entendons fixer à notre responsabilité. Nous verserons des allocations de formation professionnelle. Nous assurons les frais de perfectionnement professionnel et de recyclage dans l'industrie. Nous vous paierons la totalité des frais de formation des adultes à qui vous enseignerez des métiers qu, d'après nous, deviendront en demande. Nous n'allons pas essayer de modifier vos régimes d'enseignement. Il peut arriver, en théorie, que nous devions envoyer certaines personnes à des institutions de caractère privé, mais nous ne le ferons qu'avec votre accord si vous n'avez pas les moyens requis en l'occurrence.
23. Et voilà. Nous ne cherchons pas à nous immiscer dans quoi que ce soit. Nous voulons seulement nous acquitter de nos responsabilités. Ce que je vous ai décrit est exactement ce que nous allons faire. Nous croyons que c'est ce que nous devons faire en faveur du plein emploi et du progrès économique.
24. Il est évident que ces idées ne rallieront pas l'assentiment général. Mais, je ne puis concevoir qu'il y ait réellement une grande divergence d'opinions sur le fond. Cela servira à définir le rôle du gouvernement fédéral qui, pour l'instant, est mal défini et ne donne pas satisfaction et à lui redonner le rôle qui lui convient le mieux. Les avantages pour vous comme pour nous devraient amplement

- l'effectif ouvrir qu'au cours des seize prochaines années environ. La formation dispensée aux adultes peut agir directement sur l'emploi et la productivité des cette année et l'an prochain. Il constitue donc pour le gouvernement fédéral un sujet de préoccupation immédiat, primordial et direct.
16. Evidemment, je ne veux pas dire que c'est nous qui devons donner la formation. Les gouvernements provinciaux et l'industrie s'en occupent déjà et il n'existe aucune raison de nous joindre à eux. Mais il nous incombe d'assurer des clients aux gouvernements provinciaux et à l'industrie; or cela signifie que nous devons payer les comptes des clients.
17. Voici la responsabilité que nous nous proposons d'assurer. Au lieu de participer pour la moitié ou les trois quarts à divers programmes de formation professionnelle et technique, nous nous proposons de vous laisser vous occuper de l'étudiant tandis que nous assumerons intégralement la responsabilité financière pour les adultes, c'est-à-dire pour les personnes qui ont quitté l'école et ont gagné leur vie, mais ont actuellement besoin d'une formation nouvelle ou plus poussée.
18. Naturellement, il s'agit d'un principe assez clair; mais comme pour toute autre chose, il faut, dans la pratique, faire ces distinctions. Evidemment, le jeune qui quitte l'école et commence à travailler aujourd'hui ne sera pas demain candidat au cours de formation des adultes. Nous devons fixer une règle quant à la période de temps pendant laquelle il devra avoir fait partie de la population active avant que sa formation supplémentaire soit à notre charge. Nous proposons une période de trois ans, surtout en ce qui a trait aux indemnités de formation. Autrement, les étudiants désireux d'avoir un revenu pourraient exercer sur vous et sur nous des pressions que nous ne souhaitons pas. Cette considération, je m'en rends compte, ne touche pas M. Smallwood qui paie les étudiants de toute façon; mais je pense qu'elle reflète la situation générale au Canada. Nous pouvons débattre la question de savoir si la période doit être de trois ou de deux ans, ou de toute autre durée, mais il n'est sûrement pas question de désaccord quant au principe.
19. A part la règle de trois ans, ou quelque chose de ce genre, notre proposition comprend un second facteur restrictif important. Ce n'est pas parce qu'un homme fait partie de l'effectif ouvrir depuis un certain temps que nous devons financer son instruction universitaire. S'il reprend des cours qui doivent durer longtemps, il redevient étudiant. Nous nous préoccupons plutôt de la sorte de formation qui représente en soi une interruption d'emploi d'une durée rarement supérieure à un an et souvent beaucoup plus courte. Cette formation doit en outre viser à donner ou à améliorer la compétence requise dans un emploi particulier. Nous savons, bien entendu, que le relèvement de l'instruction générale, notamment dans le cas d'un adulte dont le niveau

- théorie selon laquelle on peut tirer une ligne de démarcation bien nette entre la formation professionnelle ou technique et l'instruction pure. Je le reconnais. Mais ce n'est pas la distinction que nous établissons. Bien au contraire. C'est parce que nous croyons qu'aucune démarcation de ce genre n'est valable que nous proposons de supprimer les programmes à coûts partagés qui soutiennent les écoles secondaires professionnelles et non les autres domaines de l'enseignement. Peut-être me sera-t-il permis de faire remarquer aux premiers ministres des provinces que nous n'avons jamais prétendu le contraire; le contraire a été soutenu par les ministres de l'Éducation qui désiraient que nous maintenions nos programmes actuels.
12. La distinction que nous faisons est bien différente. Nous ne distinguons pas entre les genres d'éducation, mais plutôt entre les besoins des gens, c'est-à-dire entre, d'une part, les étudiants dans l'acceptation ordinaire du mot et, d'autre part, les hommes et les femmes qui gagnent ou ont gagné leur vie mais qui ont besoin d'acquérir une formation supplémentaire ou une formation nouvelle en vue d'occuper un emploi productif. Le pourquoi d'une telle distinction est sans doute évident. D'abord, il existe une différence d'ordre financier. L'adulte reçoit un revenu. Il ne peut faire son apprentissage à moins d'une compensation lui venant des deniers publics pour assurer sa subsistance et, bien souvent, celle aussi des personnes à sa charge. Le besoin est à cet égard le même que dans un cas d'assurance-chômage. La somme doit certes être sensiblement plus considérable et la formation professionnelle ne doit certainement compromettre en rien les prestations d'assurance-chômage auxquelles un travailleur peut avoir droit plus tard. Mais le principe du soutien de son revenu est le même. Ainsi, nous considérons le versement d'allocations d'apprentissage comme une responsabilité d'ordre fédéral tout comme l'assurance-chômage.
14. En deuxième lieu, la formation des adultes est différente de l'enseignement scolaire parce qu'il est préférable d'en réaliser une grande partie non pas dans une institution d'enseignement mais à l'intérieur d'une industrie. C'est nettement la tendance actuelle. Cette façon d'agir est très logique. Mais nous ne pouvons pas compter sur l'industrie pour pousser bien loin un apprentissage dont un homme pourra se servir, non seulement auprès de ses employeurs actuels, mais auprès de beaucoup d'autres, à moins que le gouvernement n'assume la majeure partie des frais.
15. En troisième lieu, la formation des adultes est le facteur le plus directement relié au plein emploi et à l'amélioration de la productivité. Évidemment, la qualité de l'enseignement exerce aussi une influence importante sur l'économie. Mais il s'agit d'une influence graduelle car les gens qui se trouvent actuellement à l'école et au collège ne feront partie de

- retrait progressif de nos dépenses de capital ou quant à la mesure dans laquelle nos futurs arrangements fiscaux devraient tenir compte de ce à quoi vous attendez quant au maintien du partage des frais. Ce sont là des questions que nous pouvons discuter plus à fond. Nous pouvons essayer de tomber d'accord sur ce qui est le plus équitable pour tous les intéressés, en admettant, par exemple, que les provinces qui ont déjà beaucoup eu recours aux programmes peuvent avoir un point de vue différent de celles qui n'y ont pas eu recours.
6. Mais ce sont là des détails. J'espère que nous pourrions en discuter sans perdre de vue le principe essentiel selon lequel la meilleure solution pour nous deux serait que nous nous retirions en vertu de mesures de transition raisonnables.
7. Je devrais faire remarquer que les mesures de transition nous obligeront à verser quelque 275 millions de dollars en subventions d'équipement après l'expiration des ententes, le 31 mars prochain. Mais je comprends que les ministères de l'Éducation soient aujourd'hui habitués aux chiffres considérables et, conséquemment, que la formule proposée ne vous satisfasse pas.
8. Néanmoins, je suis certain que vous conviendrez avec moi que, en ce qui concerne les ressources financières que le gouvernement fédéral devrait mettre à votre disposition, vous n'aimeriez pas nous voir nous préoccuper des besoins du système d'écoles secondaires. Ces besoins augmenteront de plus en plus, mais pas à un rythme aussi accéléré que les besoins de l'enseignement post-secondaire et de la formation des adultes.
9. Nos propositions ont été faites en fonction de ces besoins appelés à grandir à vive allure. On peut certes différer d'opinion sur les modalités de nos propositions, mais il ne peut guère y avoir de désaccord sur notre manière d'aborder le problème.
10. Nos propositions à l'égard de l'enseignement post-secondaire sont fondées sur deux principes. D'abord, elles doivent assurer une escalade, parce que nos besoins se multiplient tant. Notre formule y pourvoit précisément. Deuxièmement, l'enseignement technique post-secondaire devrait recevoir le même appui que l'enseignement universitaire. Nous devons trouver une formule globale permettant à chaque province d'établir son propre régime d'éducation post-secondaire comme bon lui semblera. Nous ne devons donc pas déformer le système en maintenant le régime des frais partagés dans le domaine de l'enseignement technique et de l'orientation professionnelle. Je ne vois pas quelle province pourrait vraiment se dissocier de ce principe. Il est possible sûrement d'être d'accord sur le principe, si divergentes que puissent être nos vues quant au degré auquel le gouvernement fédéral serait en mesure de réduire ses impôts, afin de répondre aux besoins des provinces.
11. La formation des adultes est, en bien des points, différente de celle donnée à l'école et à l'université. On a fait hier certaines observations qui semblaient aller à l'encontre de la

Déclaration de

L'HONORABLE JEAN MARCHAND

Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration

à la

CONFERENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

(mardi le 25 octobre 1966)

LES PROGRAMMES FEDERAUX DE FORMATION
TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE

1. Nous sommes résolus à nous retirer des programmes à frais partagés dans le domaine de l'éducation.

2. Nous reconnaissons, évidemment, que notre participation au cours des six dernières années a eu quelques bons résultats. Ceci ressort clairement de la répugnance que vous inspire notre retrait. Nous avons donné le stimulant qui s'imposait, surtout aux programmes de construction.

3. Cependant, notre participation au système scolaire, au nom de la formation technique et professionnelle, produit inévitablement des malentendus. Le regret que vous a causé notre proposition de retrait le démontre bien. Ce n'est pas que notre apport financier aux frais de fonctionnement ait jusqu'ici été très considérable, mais de plus en plus vos décisions quant à ce qu'il convient de faire sont influencées par un désir bien naturel de retirer le plus possible des programmes dont nous acquitterons la moitié des frais. Pour ne pas macher les mots, votre inquiétude actuelle nous montre pourquoi il est indispensable que nous opérons notre retrait des maintenant, dans votre intérêt et dans le nôtre. N'importe qui peut voir que le regret que ce retrait vous cause n'est rien auprès de ce qu'il serait si nous continuions le programme actuel pendant six ans encore avant de nous retirer.

4.

Ainsi, à moins que vous ne soyez prêts à soutenir que nous devrions conserver l'influence permanente que nous accordons notre participation aux programmes à frais partagés, vous devez, à mon avis, accepter le principe de notre retrait. Autrement, le niveau de gouvernement qui n'a pas d'autorité constitutionnelle en matière d'éducation léverait de plus en plus de fonds à cette fin et aurait indirectement une influence grandissante sur le système d'enseignement. Une telle situation ne serait pas saine. Elle n'aurait pas de sens. Nous ne nous placerons pas dans une telle situation.

5.

Evidemment, il y aurait lieu de discuter les modalités de ce changement. Il y aura forcément des divergences d'opinions quant à la façon de fixer le moment de faire le

Seconde déclaration préliminaire de

L'HONORABLE W. ROSS THATCHER

Premier ministre de la province de la Saskatchewan

à la

CONFERENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

(lundi le 24 octobre 1966)

La Saskatchewan espérait recevoir une aide financière supplémentaire.

En vertu des nouveaux accords, même s'il y a une période de transition, nous allons perdre 35 millions de dollars en versements de péréquation, ainsi qu'un supplément prévu de l'ordre de 10 millions de dollars.

A la Conférence, nous avons obtenu un peu d'aide pour les universités. Toutefois, l'annonce selon laquelle le gouvernement fédéral va mettre fin en général à l'aide accordée au titre des frais de fonctionnement des écoles techniques nous fait perdre des sommes très considérables.

Aucun élément important de solution n'est donc apporté aux problèmes que nous pose le financement de l'enseignement supérieur. C'est là un fait qui, dans l'immédiat, restreindra sans doute l'expansion de nos dépenses d'établissement.

J'estime, néanmoins, que le gouvernement fédéral, compte tenu de ses obligations financières impressionnantes, a tenté un sérieux effort pour aider les provinces à résoudre leurs très graves problèmes financiers.

ductivité, conserver nos positions en face de la concurrence
ni améliorer nos normes d'existence.

C'est un fait que le niveau de vie est sensiblement
plus élevé aux Etats-Unis qu'au Canada.

Le Conseil économique du Canada estime que l'écart
qui existe entre nos deux pays, au niveau du revenu moyen par
habitant, est attribuable, pour un tiers, au degré moindre
d'instruction atteint au Canada.

De l'avis de la Saskatchewan, il faudra, pour ré-
soudre ce problème, que le gouvernement fédéral accroisse con-
sidérablement son aide financière dans ce domaine.

Cette aide financière doit être destinée à acquit-
ter les frais d'établissement et de fonctionnement des maisons
d'enseignement technique et professionnel et d'enseignement
universitaire.

La non-réalisation d'un tel programme, vu l'insuffi-
sance des revenus provinciaux, restreindra gravement la qualité
et le degré d'instruction de notre main-d'oeuvre.

C'est là un problème national, un problème que la
nation entière ne peut résoudre qu'en affectant une partie plus
considérable de ses ressources à l'instruction publique.

Sans cela, nous ne pourrions pas accroître notre pro-

Nous croyons que tous les gouvernements au Canada doivent accorder cette priorité à l'instruction publique.

Pour la province de la Saskatchewan, l'instruction publique vient au premier rang dans tout ordre de priorité.

Conclusion

Comme on l'a signalé déjà, l'importance et l'ampleur du problème semblent exiger une attention soutenue et propre à faire naître la coordination interprovinciale de tous les efforts afin d'assurer la meilleure utilisation possible de nos ressources intellectuelles.

Enfin, il nous paraît absolument essentiel que les gouvernements fédéral et provinciaux élaborent un programme à longue portée de l'enseignement supérieur.

Nécessité d'un programme à longue portée

La participation accrue du gouvernement fédéral à ce secteur d'activité peut également se justifier du fait que les diplômés universitaires, de par leur mobilité, font partie intégrante de la main-d'œuvre nationale. Il serait donc déraisonnable que les gouvernements provinciaux assument plus que leur part du fardeau financier.

Si la thèse selon laquelle le gouvernement fédéral doit appuyer généreusement l'enseignement technique et professionnel est valable, il s'ensuit que l'appui du gouvernement fédéral à l'enseignement universitaire est également justifiable et souhaitable.

Rôle du gouvernement fédéral

Lors de l'examen d'autres méthodes et formules d'aide financière fédérale, la Saskatchewan serait surtout intéressée à connaître l'importance attachée aux étudiants de l'extérieur de la province dans le calcul des subventions provinciales versées aux provinces à raison de tant par habitant au cours de la présente année financière.

Les recommandations précises de la Commission Bladen sur la quote-part du gouvernement fédéral dans l'ensemble des frais d'établissement, de fonctionnement et de recherche devraient faire l'objet d'un examen approfondi à la présente Conférence.

La Commission confirme également que les frais d'établissement et de fonctionnement des universités posent un grave problème aux gouvernements provinciaux et signale qu'un accroissement de l'aide financière du gouvernement fédéral est indispensable.

terminant le 31 mars 1970, au titre des dépenses d'établissement, s'élèvent à près de 60 millions de dollars.

Cette période de pointe du programme d'établissement peut s'amenuiser quelque peu au cours des années subséquentes.

A moins que le gouvernement fédéral ne lui vienne en aide, c'est le gouvernement provincial qui devra financer presque tout ce programme d'établissement.

Toute l'aide financière accordée présentement au titre des dépenses d'établissement et provenant d'autre source que le gouvernement provincial équivalait à moins de 10 p. 100.

Etant donné la tendance inflationniste actuelle, le gouvernement provincial a demandé à l'Université d'échelonner autant que possible ses dépenses d'établissement. Cela répondait également aux vœux du gouvernement fédéral.

L'Université a informé notre gouvernement que tout autre retard des entreprises nouvelles restreindrait gravement l'inscription et le programme d'études.

Autres besoins futurs

Il faut se rappeler que notre extrapolation des exigences du budget de fonctionnement pour les années à venir se fonde avant tout sur les pressions qu'exerce l'accroissement d'une population déterminée à obtenir une meilleure instruction.

Ces prévisions ne tiennent pas compte des nouveaux programmes d'études ni des travaux importants confiés aux diplômés. Ceux qui poursuivent leurs études après le diplôme et se livrent à des travaux complexes de recherche coûtent inégalement plus cher que les élèves du cours des arts et des sciences.

Il faut intensifier beaucoup la recherche et les études postérieures au diplôme si nous voulons échapper au colonialisme intellectuel. C'est là, on se le rappelle, une des raisons d'être de la Commission royale Bladen.

Cette extrapolation ne tient pas compte non plus de l'augmentation des frais d'établissement et de fonctionnement des collèges fédérés de l'Université de Saskatchewan. Ces collèges comprennent environ 9 p. 100 de la population universitaire de la province.

La Commission Bladen appuie ces idées

La Commission Bladen confirme "l'importance qu'il y a à développer à fond les ressources intellectuelles de notre population" et soutient que les sommes investies dans l'instruction publique seront probablement d'un excellent rapport économique.

1966-1967 se répartit donc entre les sources suivantes: gouver-
nement provincial, 50 p. 100; gouvernement fédéral, 19 p. 100;
fraîs de scolarité, 21 p. 100.

Fraîs d'établissement

L'Université a eu besoin cette année, au titre des dé-
penses d'établissement, d'une aide provinciale minimum de 13.3
millions de dollars.

Ce montant, uni à un report de l'an dernier, permettra
à l'Université de défrayer un programme d'établissement de 14.6
millions de dollars, dépassant de près de 90 p. 100 celui de
l'an dernier.

Il est maintenant manifeste que l'aide financière du
gouvernement provincial, au titre du fonctionnement et de l'éta-
blissement, atteindra 23.7 millions de dollars. Ce n'est là,
croyons-nous, qu'un minimum. (Il faut signaler que nous envisa-
geons de financer le rachat de la dette et le coût de l'intérêt
avec le temps au moyen des deniers publics. Pour cette raison,
des emprunts se trouvent compris dans le calcul de l'aide finan-
cière globale, bien qu'ils ne soient pas considérés comme des
espèces ni comme des dépenses budgétaires.)

Besoins futurs

En raison de l'accroissement prévu de la population
de 18 à 24 ans et aussi de l'augmentation du nombre proportion-
nel de jeunes fréquentant l'Université d'ici 1971-1972, les ins-
criptions augmenteront de 70 p. 100 d'ici là à l'Université de
Saskatchewan.

Fraîs de fonctionnement

Le budget affecté au fonctionnement de l'Université,
en 1971-1972, dépassera le chiffre de 44 millions de dollars.

Si la subvention du gouvernement fédéral demeure au
niveau de \$4.66 par habitant, elle en acquittera moins de 10
p. 100.

Sous l'empire des accords existants, la subvention
provinciale au fonctionnement pourrait alors s'élever au montant
effarant de 30 millions de dollars, ou à 67 p. 100 de l'ensemble
des fraîs de fonctionnement.

Le refus du gouvernement provincial de souscrire ce
chiffre entraînerait inéluctablement une hausse considérable
des fraîs de scolarité ou une réduction du nombre d'inscriptions,
résultats qui ne sont ni l'un ni l'autre souhaitables.

Fraîs d'établissement

Les besoins estimatifs des trois prochaines années se

En 1959, les frais de scolarité servaient à acquitter 26 p. 100 des frais de fonctionnement, tandis qu'en 1965, ils n'en acquittaient plus que 23 p. 100.

Frais d'établissement

Les frais d'établissement au titre de la construction et de l'expansion sont aussi montés en flèche.

Le programme de dépenses d'établissement de l'Université, en 1959, était de l'ordre de 2.8 millions de dollars; en 1965, il avait plus que triplé et atteignait 9.1 millions de dollars.

Le montant de la subvention provinciale, qui était de 2.2 millions de dollars en 1959, s'est élevé, en 1965, à 7.5 millions.

Répercussions de ces frais sur le budget provincial

Même si l'on tient compte des nouveaux programmes importants que le gouvernement a réalisés depuis 1959, les besoins financiers de l'Université de Saskatchewan, c'est aussi un fait, ont absorbé une plus forte proportion de l'ensemble du budget provincial.

Cet accroissement du fardeau provincial est attribuable, évidemment, et fait contre-poids à l'importance décroissante de l'aide du gouvernement fédéral par rapport au budget global du fonctionnement de l'Université.

Besoins de l'université pour 1966-1967

Le nombre estimatif des étudiants à temps complet inscrits à l'Université de Saskatchewan pour l'année scolaire 1966-1967 est de 11,603, soit près de 12 p. 100 de plus que l'an dernier.

Frais de fonctionnement

Le montant estimatif du budget affecté au fonctionnement pour l'année courante, à l'exclusion des services accessoires, est de 20.9 millions de dollars et marque une hausse de 27 p. 100 sur celui de l'an dernier.

Cette opération financière est réalisée grâce à l'aide fédérale provisoire et opportune de \$4.66 par habitant, à une augmentation de 11. p. 100 de notre subvention provinciale, qui est passée de 9.3 millions de dollars à 10.4 millions, et à une majoration des frais de scolarité d'environ \$35 par étudiant.

L'apport financier au budget affecté au fonctionnement

plus aigüé encore au niveau universitaire.

A mesure que la population augmente, les jeunes viennent de plus en plus nombreux et, comme ils s'inscrivent à l'université dans une proportion assez constante, la demande de fonds d'établissement et de fonctionnement, tant pour les universités que pour les collèges fédérés, s'intensifie à un rythme alarmant.

Insuffisance des ressources provinciales

Même si l'économie de la Saskatchewan connaît une expansion rapide, il semble peu probable que notre province puisse continuer indéfiniment à prélever sur ses recettes des fonds suffisants pour faire face à l'expansion plus rapide encore des besoins de l'université de Saskatchewan sur le double plan de la construction et du fonctionnement.

Il y a danger que l'affectation croissante de fonds provinciaux à l'enseignement supérieur entraîne une réduction grave des sommes nécessaires à d'autres programmes provinciaux.

D'autre part, si nous voulons maintenir notre rythme de croissance, il est absolument indispensable que notre Université soit dotée d'un programme d'études, du personnel enseignant et des aménagements nécessaires pour produire et appuyer une main-d'oeuvre abondante, instruite et formée avec compétence.

C'est pourquoi notre gouvernement croit que des apports fédéraux accrus sont à la fois nécessaires et justifiables.

Par leur mobilité, nos diplômés universitaires font partie intégrante, non seulement de la main-d'oeuvre de la Saskatchewan, mais aussi de la main-d'oeuvre nationale.

Analyse des besoins récents

Au cours d'une période de six ans, soit de 1959 à 1965, le nombre d'étudiants à temps complet inscrits à l'Université de Saskatchewan est passé de 4,487 à 10,385; il a donc augmenté de 131 p. 100.

Frais de fonctionnement

Le budget affecté au fonctionnement de l'Université de Saskatchewan a presque triplé au cours de cette période de six ans, passant de 5.8 millions de dollars, qu'il était en 1959, à 16.4 millions en 1965.

En 1959, la subvention du gouvernement provincial au titre du fonctionnement correspondait à 47 p. 100 de l'ensemble du budget affecté au fonctionnement de l'université; or, en 1967, elle équivalait à 58 p. 100 du budget affecté au fonctionnement.

La crise financière qu'on prévoit d'ici quelques années dans l'enseignement technique et professionnel s'annonce

Enseignement universitaire

Nous prévoyons que, vers le 31 mars 1970, le coût global de ces programmes s'élèvera à 14 millions de dollars.

Le coût estimatif des programmes de formation des adultes actuellement en cours est de 4 millions de dollars.

Il est essentiel que les autres programmes, mis sur pied en vertu de l'accord existant, se poursuivent si l'on veut que le gouvernement provincial continue de mettre en oeuvre un programme complet de formation de la main-d'oeuvre.

Nécessité de poursuivre les autres programmes

Il faut donc que le gouvernement fédéral partage le coût de la formation professionnelle du niveau secondaire au même degré qu'il partage présentement les frais afférents aux cours de formation professionnelle des adultes.

Un tel fardeau serait insupportable pour les gouvernements provinciaux et locaux.

Les frais de fonctionnement pourraient dès lors devenir six fois plus considérables et monter de 2.1 millions de dollars à 12.6 millions.

Nous prévoyons que, d'ici le 31 mars 1970, le nombre des inscriptions aux écoles professionnelles secondaires pourrait passer de 3,000 à 18,000.

La subvention annuelle du gouvernement fédéral à la province de la Saskatchewan est présentement de \$165,000, soit moins de 8 p. 100 du montant annuel des frais de fonctionnement.

Il importe plus encore que, conformément à une autre proposition, le gouvernement fédéral porte à 50 p. 100 ses subventions relatives aux frais de fonctionnement des écoles professionnelles du niveau secondaire.

Subventions au fonctionnement des écoles techniques

Le maintien de l'aide financière du gouvernement fédéral à la construction, à raison de 75 p. 100, comme nous le proposons, sera un encouragement considérable à la réalisation de cet objectif.

Les commissions scolaires bénéficient des maintenant de stimulants financiers suffisants. Cela leur permettra de développer rapidement leurs programmes de formation professionnelle au niveau secondaire.

75 p. 100 des frais d'établissement, de construction et d'équipement des écoles professionnelles, écoles de métiers et instituts techniques.

C'est ce qui a encouragé les commissions scolaires et le gouvernement de la Saskatchewan à collaborer avec le gouvernement fédéral au financement d'un programme global de dépenses d'établissement de l'ordre de 46 millions de dollars au cours de la période écoulée depuis 1962.

D'ici le 31 mars 1970, on pourrait encore dépenser dans ce domaine, d'après la valeur estimative des projets présentement en voie d'élaboration, une autre somme de 50 millions de dollars.

Nécessité de l'aide fédérale

La quote-part fédérale attribuée à la Saskatchewan, au montant de 35 millions de dollars, applicable à raison de 75-25, est engagée pour l'année financière courante. Nous prions le gouvernement fédéral d'accroître son apport de façon que la participation du gouvernement provincial au programme d'établissement demeure au taux de 25 p. 100 pour les trois prochaines années.

Autrement, la province et les commissions scolaires peuvent être forcées de retarder l'expansion prévue de leurs projets d'établissement et, dans l'intervalle, de restreindre le nombre des inscriptions aux cours de formation technique et professionnelle.

Importance de la formation professionnelle au niveau secondaire

Nous attirons l'attention du gouvernement fédéral sur l'importance fondamentale de la formation professionnelle au niveau secondaire.

Si l'instruction professionnelle n'est pas dispensée à ce niveau, une forte proportion des élèves, à leur sortie de l'école, n'auront pas complété leur cours primaire supérieur (high school) et n'auront appris aucun métier spécialisé. Les mesures requises pour remédier à cet état de choses avec le temps pourraient se révéler très coûteuses.

Les gouvernements fédéral et provinciaux se trouveraient alors dans l'obligation de fournir des cours de perfectionnement, des cours spécialisés de formation technique et professionnelle, ainsi que des allocations de subsistance et des subventions de déplacement.

Urgence des besoins financiers

Les programmes fédéraux et provinciaux de formation de la main-d'oeuvre seront plus efficaces et plus économiques si

Première déclaration préliminaire de

L'HONORABLE W. ROSS THATCHER

Premier ministre de la province de la Saskatchewan

à la

CONFERENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

(lundi le 24 octobre 1966)

ENSEIGNEMENT TECHNIQUE, PROFESSIONNEL ET SUPERIEUR

Persone aujourd'hui ne le conteste, il existe un rapport direct entre le développement économique, social et culturel d'un pays et le degré d'instruction de sa population.

Une étude courante faite par le Conseil économique du Canada témoigne de façon probante que l'instruction est un élément de base convaincant de l'aptitude réelle des gens à gagner, ou de leur potentiel de gains à réaliser, comme aussi de l'ensemble de l'économie.

La conclusion importante qui se dégage de cette étude c'est que, pour accroître la productivité et relever le niveau de vie de la population canadienne, il faut d'abord intensifier les efforts dans les secteurs de l'instruction publique.

Les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, doivent donc s'attendre que l'instruction publique absorbe une proportion de plus en plus forte de leurs ressources financières.

Enseignement technique et professionnel

L'économie de la Saskatchewan déborde de plus en plus de sa base agricole pour déployer une activité beaucoup plus intense dans l'exploitation des ressources et dans l'expansion industrielle et commerciale.

La demande d'une main-d'œuvre compétente et spécialisée dans une gamme très variée d'occupations s'accroît de pair avec les progrès de l'industrialisation.

Cet ordre de choses, joint à l'exode de la main-d'œuvre des régions rurales vers les centres urbains, a créé un besoin pressant d'intensifier considérablement notre programme de formation technique et professionnelle.

Situation actuelle

La quote-part du gouvernement fédéral correspond à

Nous sympathisons entièrement avec l'esprit et le point de vue des propositions fédérales, qui nous sont sou-
mises aujourd'hui. Mais, comme je l'ai suggéré, il y a des
qualifications que nous devons mettre en lumière, qualifica-
tions qui nous placent dans l'impossibilité d'exprimer une ac-
ceptation totale du programme fédéral. Vous pouvez être assu-
rés, cependant que nous sommes prêts à résoudre ces problèmes,
en accord avec tous les autres gouvernements, afin qu'il en
résulte un programme servant au maximum les intérêts du Canada
tout entier.

Cinqüièmement, nous partageons l'inquiétude exprimée par d'autres provinces en ce qui a trait à la "règle de trois ans" proposée. Nous croyons que le personnel technique doit trouver un moyen plus efficace et plus satisfaisant de pourvoir à cette affaire.

En cette matière, nous voudrions déclarer que les programmes actuels d'apprentissage devraient être inclus dans les cadres de tout programme futur à frais partagés ou à rembourser pour services rendus. Autrement, il est possible que la province trouve que les programmes actuels d'apprentissage et les programmes de formation, où des allocations sont versées, tombent en dehors de la formule à frais partagés.

Quatrièmement, il tarde au gouvernement du Nouveau-Brunswick d'engager des discussions avec le gouvernement fédéral et avec d'autres gouvernements provinciaux afin d'établir un programme efficace et dynamique de formation de la main-d'oeuvre.

Il est clair que la proposition actuelle du gouvernement fédéral n'atteindra pas ses buts si on ne remédie pas à cette situation. Nous avons porté cette affaire à la connaissance du gouvernement du Canada avant cette rencontre. Je dirai simplement que l'acceptation de la proposition actuelle dépend du fait que certains moyens doivent être pris afin de palier aux principaux besoins urgents des universités de l'Atlantique.

Troisièmement, nous sommes d'avis que l'on doit répondre aux besoins spéciaux de la région de l'Atlantique. Dans sa déclaration, le premier ministre Stanfield a clairement mis en évidence la situation à laquelle doivent faire face les universités de la région de l'Atlantique, - un manque de services et de facilités qui risquent de s'accroître dans les années à venir. Malgré la croissance générale des dépenses par étudiant, nous sommes entièrement d'accord sur le fait que les provinces de l'Atlantique n'ont pas les moyens de rattraper le niveau moyen du Canada en ce qui a trait aux dépenses pour l'éducation supérieure.

Nous sommes d'avis que la formule proposée ne sera finalement d'aucune aide, ni ne sera pratique, à moins que les frais d'aménagement de locaux et d'équipement ne soient inclus dans la formule et non exclus de celle-ci.

Deuxièmement, nous aimerions savoir quelle sera la gamme des frais inclus dans la formule proposée.

Il y a danger croissant que l'aide fédérale dans ce domaine puisse déformer la structure de l'éducation post-secondaire, nous croyons que la définition d'"éducation post-secondaire", doit être déterminée selon l'optique, ou en termes du système éducationnel de chaque province. Un système rigide d'équivalence du post-secondaire à la structure des niveaux d'une autre province serait inacceptable à notre province. Notre première qualification en vue d'une acceptation est basée, avant tout, sur la désignation du terme post-secondaire.

Seconde déclaration préliminaire de

L'HONORABLE LOUIS-J. ROBICHAUD

Premier ministre de la province du Nouveau-Brunswick

à la

CONFERENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

(lundi le 24 octobre 1966)

Monsieur le Premier ministre,

La position du gouvernement du Nouveau-Brunswick, en ce qui a trait au financement de l'éducation supérieure, a été définie dans une déclaration publiée hier soir.

Cependant, je dirais que nous sommes heureux que le point de vue général du gouvernement fédéral (défini dans la déclaration du Premier ministre), s'accorde en grande partie avec nos vues et nos affaires. Nous sommes spécialement enchantés que le gouvernement du Canada:

(1) recommande un programme d'aide qui reconnaît le rôle constitutionnel de la province dans le domaine de l'éducation;

(2) propose divers programmes qui assumeront les besoins d'une multitude de programmes d'études post-secondaires, universitaires et techniques qui sont essentiels à la continuation du progrès économique et social du Canada et de ses diverses régions.

Bien que le gouvernement du Nouveau-Brunswick sympathise généralement avec les propositions du Premier ministre, il croit devoir faire, à ce stade, une mise au point essentielle sur certaines qualifications qui amèneraient une acceptation complète des propositions:

Premièrement, en lisant la déclaration, nous avons été affectés par le fait qu'il n'y aura aucune équivalence entre le niveau "post-secondaire" et le niveau de l'"immatriculation supérieure". D'après nous, il en résulterait des situations qui seraient inacceptables au gouvernement du Nouveau-Brunswick. Cela signifierait, par exemple, que tous les frais de première année universitaire n'entreraient pas dans les cadres de la formule fédérale-provinciale proposée ici. Ou encore, cela pourrait vouloir dire que, selon la formule, les frais encourus par les programmes des instituts techniques, ne seraient pas inclus dans les calculs de telle sorte que les élèves se dirigent vers de tels centres de formation n'auraient pas atteint précédemment le niveau d'immatriculation supérieure.

En concordance avec la déclaration du Premier ministre,

"Si, écrit-elle, ainsi que l'ont calculé les économistes modernes, la meilleure partie des augmentations de la productivité depuis un siècle tient à la meilleure formation des esprits, cet énorme effort dans le domaine de l'éducation, - finance d'ailleurs en grande partie par l'Etat, - doit expliquer en grande partie la généralisation des richesses dont nous sommes les témoins".

On ne conçoit donc pas mal le besoin d'un travail en commun en ce domaine. La réalité de la conjoncture socio-économique exige de nous que nous établissions une liaison entre l'Etat, l'éducateur, l'industrie et les syndicats. En outre, il importe de coordonner les efforts de la province, - du point de vue de la main-d'oeuvre ou des programmes, - et ceux du gouvernement fédéral.

C'est ainsi que le gouvernement du Nouveau-Brunswick jouera le rôle qui est le sien. Il prendra officiellement en charge les crédits du gouvernement national, coordonnera les objectifs, établira les priorités et exercera ses pouvoirs constitutionnels.

A notre avis, les subventions essentielles aux universités, versées à peu près selon les modalités actuelles, mais augmentées pour tenir compte des véritables nécessités du moment, devraient être assimilées à un supplément à ce que paye l'étudiant lui-même. Une subvention de ce genre permet de défendre la liberté de l'enseignement contre le danger que pourrait présenter son financement par l'Etat. Collaborer aussi dans la répartition des autres subventions nationales, de la façon que j'ai dite, permettra au public de connaître l'emploi qui en est fait et de s'assurer que les dépenses engagées sont bien conformes à un régime d'ensemble de priorités.

Je suis persuadé que, si les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations de nos universités peuvent travailler en commun, il leur sera possible de doter tous les Canadiens, - sans s'écarter pour autant des cadres constitutionnels, - de ce dont nous espérons nous-mêmes doter le Nouveau-Brunswick, soit d'un régime d'instruction grâce auquel chacun aura la chance de réaliser toutes ses possibilités.

Deuxièmement, la responsabilité du gouvernement fédéral chargée, de son côté, de s'assurer que les provinces puissent jouer leur rôle propre. Enfin, la responsabilité de l'université elle-même, qui consiste, on le sait, à garantir le développement des connaissances humaines et leur transmission aux générations futures dans un esprit véritablement créateur.

Responsabilités de trois ordres donc, entre lesquelles pourtant il est malaisé d'établir de nettes distinctions. Où commencent les unes? Où s'arrêtent les autres? Autant de questions dont la réponse devra être cherchée en commun, par la conjugaison de nos efforts.

Qui dit travail en commun n'énonce pas seulement un beau principe stérile, bien que tous peuvent y souscrire. Il doit se traduire en actes, dans des structures appropriées. A cet égard, il serait concevable que le gouvernement négocie avec les provinces afin de satisfaire à ses exigences propres. Mais à moins que professeurs ou administrateurs d'université ne se trouvent eux-mêmes engagés dans ce processus de consultation, il est possible que ce ne serait que fortuitement que se trouveraient ainsi satisfaits les besoins les plus vitaux des provinces. Sans doute Ottawa pourrait-il traiter directement avec l'université. Mais, sans la mise en cause des provinces, rien n'assurerait à celles-ci la réalisation des objectifs généraux qu'elles se seraient fixés en matière d'éducation. Rien n'assurerait, en somme, que les étudiants qui s'inscrivent aux facultés aient la qualité voulue. Bref, il est clair qu'il faut ici des structures de collaboration.

L'administration de l'université, les facultés, l'Etat, toutes ces instances doivent pouvoir collaborer pratiquement au sein d'une structure de consultation. La chose est d'autant plus indispensable que la liberté de l'enseignement se trouve menacée par le rôle de plus en plus considérable que joue l'Etat dans le financement de l'enseignement supérieur. Elle l'est aussi parce qu'il importe que l'argent du contribuable soit dépensé à bon escient et que tel programme envisagé ait bien sa place dans le système de priorités mis au point par chaque province.

Nous entendons aussi établir des méthodes de consultation et de coordination des efforts dans les domaines de la formation technique ou professionnelle, ou post-secondaire. Nous sommes persuadés que le régime d'instruction tout entier à tous points de vue, doit être conçu en fonction des besoins de la province en main-d'oeuvre. Bref, nous devons envisager la question de l'éducation au point de vue le plus général possible pour peu que nous voulions nous acquitter comme il convient de nos responsabilités à cet égard. Citons ici un extrait d'un récent rapport de recherche qui résume fort exactement la question: "L'éducation, au sens classique du mot, a été conçue essentiellement en fonction de l'éducation de la jeunesse. C'est là, assurément, une considération de toute première importance. Mais il convient de lui ajouter ici une dimension nouvelle. L'éducation des adultes dans une ambiance d'évolution sociale ou technique plus en plus accusée pourra revêtir une importance égale à celle qu'elle revêt actuellement du seul point de vue de la jeunesse". Il ne paraît pas non plus déplacé de citer aussi Barbara Ward.

partiellement clairs. Le gouvernement fédéral doit, en effet, exercer ses pouvoirs fiscaux de telle façon qu'il soit possible aux provinces de s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles. Cela doit en outre se réaliser de telle façon que la qualité de l'instruction reste suffisamment élevée, partout, pour servir la cause du progrès national le mieux entendu.

Le rôle du gouvernement fédéral en tant que centre

fiscal ou régulateur des finances au sein de la Confédération n'a jamais été mis en doute. Le gouvernement fédéral a d'ailleurs beaucoup fait pour que, dans les provinces pauvres, les services de santé, de sécurité sociale et d'éducation ne prennent pas de retard excessif par rapport à la moyenne nationale. Je souhaite, j'en suis même persuadé, - que d'ici la fin de la semaine, nous aurons fait bien davantage. Sans péréquation, nous ne serions même pas en retard d'un pas ou deux sur le reste du Canada, - nous avons d'ailleurs beaucoup de mal à rester là où nous sommes, - mais nous nous traînerions bien plus loin en arrière. L'amélioration de la péréquation nous permettra de combler tout à fait cet écart. Si j'évoque ici cette question, c'est que le gouvernement du Nouveau-Brunswick est pour sa part convaincu du danger qu'il y a à recourir à la solution de facilité qui consiste à exiger du gouvernement fédéral qu'il renonce, au bénéfice des provinces, à des secteurs fiscaux ou à des sources de revenu de plus en plus nombreuses. J'affirme qu'il faut se garder de porter atteinte à la situation de pointe qu'occupe actuellement le gouvernement central en matière de fiscalité, situation essentielle à notre système fédératif. Si l'évolution économique, l'apparition de nouvelles formes de programmes sociaux allaient imposer des charges accrues à certaines juridictions, il serait temps alors d'envisager la question politique que constituerait l'éventuelle répartition de nouvelles responsabilités constitutionnelles. Mais il ne serait pas bon de chercher à écarter provisoirement des difficultés politiques de caractère permanent en usant d'expédients fiscaux qui, en définitive, compromettraient d'une façon catastrophique la puissance dont est investie à cet égard l'autorité centrale.

Le gouvernement fédéral est comptable de la croissance économique et sociale de la nation. De plus en plus cette croissance apparaît comme la résultante de la recherche scientifique-que allée à la formation technique et à la mobilité de la main-d'œuvre. Pour bien jouer ici son rôle, le gouvernement central doit être investi des pouvoirs qu'il lui faut et, en outre, être prêt à s'en servir.

D'autre part les universités ont, elles aussi, de graves responsabilités. Ne sont-elles pas à la source des connaissances humaines dont elles ont la garde? Non seulement leur a-t-on confié le dépôt du patrimoine intellectuel de l'humanité, qu'elles sont chargées de transmettre, mais encore on attend d'elles qu'elles fassent toujours régner chez elles ce climat de liberté critique sans lequel il ne saurait y avoir, ni croissance de la science humaine, ni perfectionnement de la sagesse.

A la présente Conférence, nous allons examiner ensemble trois questions capitales. Premièrement, celle de la responsabilité des provinces dans le domaine de l'éducation et de la formation de l'homme appelé à vivre et à oeuvrer dans une société libre.

consacrer à l'amélioration de nos moyens matériels, nous avons, par exemple, moins d'étudiants en médecine ou en chirurgie dentaire. De même, nos bibliothèques achètent moins de livres. Si le reste du Canada a du mal à satisfaire à la demande de cadres formés, la situation se complique pour nous du fait que nous avons aussi du mal à rattraper à cet égard les autres régions.

Ce double problème, constitution de cadres d'une part et retard à ne pas prendre, d'autre part, par rapport au reste du pays, ne se pose pas aux seules universités. Notre gouvernement envisage les besoins de ces dernières dans l'optique plus générale des besoins tout entiers de notre province et de notre région, du point de vue de l'éducation. Le processus de celle-ci n'est pas, en quelque sorte, comparativement. Nous ne saurions, par exemple, nous attacher à résoudre aujourd'hui la question universitaire en renvoyant à plus tard la solution des problèmes de l'enseignement technique, secondaire ou primaire.

A quoi bon, en effet, nous doter d'universités sans cesse meilleures si pour cela il faut sacrifier la formation préalable de ceux qui s'y inscrivent? Sans doute est-il bon de former des spécialistes maîtres des techniques de l'avenir. Mais ce serait compromettre notre croissance que de ne pas former en même temps les artisans chargés d'aménager l'infrastructure technique qu'il nous faut ou les techniciens qui en assureront le fonctionnement. Il importe donc absolument que le pays comprenne que dans notre province, - et d'ailleurs dans la région atlantique en général, - rien de valable ne se fera dans le domaine de l'éducation en l'absence d'une solution au double problème évoqué ci-dessus: celui qui consiste d'une part à rattraper notre retard et, d'autre part, celui qui consiste à conserver la position ainsi acquise.

Fort heureusement pour le Canada, la responsabilité en ce domaine, - j'entends le domaine de la mise en place et de la bonne marche des institutions d'enseignement, - n'a pas été répartie entre trois ou quatre juridictions. Au contraire, elle a été confiée à une seule, en l'espèce à la province. Malheureusement pour le Canada, il existe d'énormes différences entre la capacité financière des diverses provinces. Si j'affirme ici que c'est là une question à laquelle doit s'attacher le Canada tout entier, c'est que l'insuffisance des cadres ou de la main-d'oeuvre pose des problèmes non seulement aux parties septentrionales des Prairies, mais au Canada tout entier. Considérons la question à long terme. Ce ne sont pas seulement les régions directement touchées par l'insuffisance de leur rythme de croissance qui auront à souffrir de cet état de choses. Les conséquences du sous-développement débordent les cadres de chaque province prise isolément. Les difficultés d'ordre social qui découlent de l'insuffisance de la formation professionnelle ou de l'éducation ne sauraient être contenues, isolées. Fatalement, elles se feront ressentir à l'échelle de la nation tout entière.

Pour peu que nous soyons persuadés, - comme nous le sommes tous d'ailleurs, - que tous nos enfants doivent bénéficier d'une éducation telle qu'elle leur permettra de donner libre cours à tous leurs talents, nous trouverons obligés de conclure qu'à cet égard les rôles que départit notre constitution aux gouvernements fédéral et provinciaux, respectivement, sont

Première déclaration préliminaire de

L'HONORABLE LOUIS-J. ROBICHAUD

Premier ministre de la province du Nouveau-Brunswick

à la

CONFERENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

(lundi le 24 octobre 1966)

Le Nouveau-Brunswick n'est pas à la veille d'une crise de l'enseignement supérieur; il y est actuellement plongé. Depuis dix ans, le nombre de jeunes gens d'âge à fréquenter l'université a augmenté de plus de 40 p. 100. Bien plus, le nombre d'élèves passant de l'école secondaire à l'université ayant augmenté encore davantage, le nombre d'inscriptions est plus de deux fois ce qu'il a été.

Quant aux frais par étudiant, ils ont augmenté dans des proportions plus fortes encore. Pour assurer le fonctionnement de la plus importante de nos universités, il faut actuellement six fois plus d'argent qu'en 1956. En même temps, la taille de son campus a doublé. Ajoutons qu'une autre université a peu près entièrement été construite et qu'une autre encore est actuellement en chantier.

Pour les dix prochaines années, les perspectives sont les mêmes. Ceux qui seront étudiants en 1976 sont actuellement à l'école primaire. Ils sont du reste si nombreux et la qualité de l'éducation qu'ils reçoivent est si bonne qu'ils n'ont pas à souffrir de la comparaison qu'on pourrait faire à cet égard avec d'autres parties du Canada. D'ici dix ans, il y aura trente-trois mille enfants de plus d'âge à s'inscrire à l'université. Le nombre d'étudiants s'accroîtra effectivement d'autant plus que notre programme donnera les résultats qu'on en attend. Nous ne sommes pas au terme d'une période difficile. Au contraire, nous sommes en pleine difficulté. L'époque actuelle est pour nous préoccupante et exigeante du point de vue de l'enseignement supérieur.

Les problèmes financiers que pose l'augmentation

démographique, - du point de vue étudiant, - compliqués par l'accroissement encore plus rapide des frais, ne sont sans doute pas particuliers au Nouveau-Brunswick ni même à l'ensemble de la région atlantique. Ce qui nous est particulier, c'est le décalage énorme que l'on déplore chez nous du triple point de vue des traitements des professeurs, des titres universitaires et des moyens matériels.

Dans la région atlantique, les traitements sont inférieurs de 15 p. 100 à la médiane nationale. Il en résulte directement que la proportion des professeurs ou chargés de cours titulaires du doctorat est également moins élevée. Ayant moins d'argent à

Aide aux étudiants

Je suis d'avis que nous devrions établir un régime d'aide aux étudiants comportant des prêts, des bourses d'études et d'entretien.

Le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces doivent collaborer étroitement à un tel programme. Dans la mesure du possible, nous devons éviter les complexités administratives et l'incertitude, et trouver un moyen garantissant que les fonds disponibles viendront en aide au plus grand nombre possible d'étudiants.

Les provinces de l'Atlantique font face à un double problème lorsqu'elles songent à fournir une aide suffisante aux étudiants. Etant donné le niveau relativement peu élevé du revenu moyen de leurs habitants, elles doivent venir en aide à une plus forte proportion des étudiants. Mais comme justement le revenu moyen est faible, cette aide est d'autant plus difficile à procurer.

En matière de subventions, on ne devrait pas chercher à en diviser la responsabilité de façon qu'un palier de gouvernement se chargerait des recherches et des études supérieures, tandis qu'un autre se chargerait des études précédant le diplôme. Ce partage pourrait paraître une solution facile des difficultés constitutionnelles mais il ne constituerait pas un système équilibré d'aide à nos universités et pourrait nous porter à négliger l'enseignement des non diplômés.

En conclusion, je crois que l'avvenir de la région de l'Atlantique repose dans une large mesure sur le développement des talents de notre jeunesse. Un personnel enseignant d'excellente qualité et en nombre suffisant nous assurera le plein développement de nos ressources humaines.

Il s'agit d'une richesse qui est commune à toutes les provinces et qui, pleinement exploitée, peut profiter au pays tout entier.

Nous devons viser à donner à tous les Canadiens qui possèdent les qualités voulues l'occasion de recevoir une éducation supérieure. Nous n'avons peut-être pas tous les renseignements nécessaires sous les yeux pour atteindre ce but et nous devons peut-être demander à nos fonctionnaires de recueillir d'autres données, mais nous devons prendre les mesures nécessaires pour y arriver.

En terminant, je désire exprimer, au nom du gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, notre appréciation au gouvernement et au peuple canadiens des paiements de péréquation accordés à notre province et de l'aide fédérale accordée à nos universités. Il importe, toutefois, de souligner nos besoins d'aide supplémentaire.

jeunes Canadiens habitant la région de l'Atlantique.

L'association des universités de la région de l'Atlantique propose que les subventions fédérales aux fins d'immobilisations devraient couvrir 50 p. 100 du coût des constructions à l'intention des étudiants sous-gradés et 75 p. 100 au moins du coût des installations destinées aux études supérieures et des écoles professionnelles de médecine et d'art dentaire.

La commission Bladen a déclaré: "Les dépenses en immobilisations dans les provinces de l'Atlantique devront peut-être être triplées, et même quadruplées, pour leur permettre d'atteindre les normes nationales au domaine des installations universitaires".

Je demande instamment au gouvernement fédéral de reconnaître concrètement les besoins spéciaux des universités de la région de l'Atlantique en matière de frais de fonctionnement et de dépenses d'immobilisations.

Etudiants d'autres provinces

Le mémoire présenté au gouvernement du Canada et aux gouvernements des provinces par l'Association des universités et collèges du Canada a signalé que la plupart des universités canadiennes comptent un nombre important d'étudiants d'autres provinces et d'autres pays. Il est hors de doute que l'échange d'étudiants entre les provinces soit souhaitable et l'inscription aux universités canadiennes d'étudiants étrangers enrichit indéniablement la vie universitaire.

L'Association des universités de la région de l'Atlantique a également recommandé que le gouvernement fédéral accorde une subvention supplémentaire à l'éducation de ces étudiants selon une formule qui serait établie en consultation avec les provinces et les universités. Cette subvention supplémentaire n'a été proposée, toutefois, qu'à la condition qu'elle ne réduise pas les sommes demandées dans ses autres recommandations. Jusqu'à ce jour, ce sont les universités de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick qui ont la plus forte proportion d'étudiants provenant d'autres provinces. Cette affluence d'étudiants d'autres provinces dans les universités de la Nouvelle-Ecosse est la raison principale qui fait que ces universités reçoivent une subvention moins élevée par étudiant que celles de toute autre province.

Assurément, l'échange d'étudiants entre les provinces favorise beaucoup la compréhension et l'unité nationales. Le flot d'étudiants étrangers qui envahit les universités canadiennes aide beaucoup à assurer une meilleure compréhension entre les pays et enrichit la vie étudiante chez nous. Nous devons concevoir un programme qui encouragera, plutôt que de décourager, l'échange d'étudiants entre les provinces et entre le Canada et les autres pays, mais un tel programme ne devrait pas défavoriser les universités qui accueillent des étudiants étrangers. C'est là, assurément, une question qui devrait

mot de répéter que cette majoration de frais ne nous permettrait pas d'exister aujourd'hui ou dans l'avenir si nous devons aux étudiants de nos universités des chances égales en éducation. En conséquence, tout programme d'aide qui se fonde sur la population provinciale, et qui ne tient pas compte de la capacité relative des diverses régions d'atteindre les normes nationales d'enseignement universitaire, ne fera que perpétuer les problèmes existants au lieu de les résoudre.

On pourrait suggérer que la péréquation des revenus provinciaux avec la moyenne nationale constituerait un moyen plus satisfaisant d'égaliser les chances d'éducation qu'un programme particulier d'aide aux universités des provinces de l'Atlantique, mais rien n'indique qu'une telle péréquation est envisagée. Il est donc nécessaire d'insister sur la situation précaire des universités de la région de l'Atlantique.

Il ne s'agit pas là uniquement d'un problème local ou régional. L'avenir du pays tout entier exige que les talents de tous les Canadiens, où qu'ils habitent, soient pleinement développés. Dans la mesure où le Canada ne développe pas les talents naturels des habitants d'une région donnée, nous manquons à notre devoir d'exploiter une ressource canadienne.

Il importe, naturellement, que chaque province fasse sa juste part pour appuyer l'éducation supérieure. En Nouvelle-Ecosse, le gouvernement reçoit les conseils d'un comité de subventions universitaires présidé par un Canadien éminent. La province a accueilli rapidement son aide aux universités mais nous avons peine à tenir tête aux provinces centrales et de l'ouest du Canada. Il nous est impossible de réduire l'écart sensiblement sans négliger d'autres aspects de notre programme éducatif ou sans imposer à notre population un fardeau tout à fait injuste.

Frais d'immobilisations de 1966 à 1975

Dans son mémoire à la commission Bladen, l'Association des universités de la région de l'Atlantique a donné des estimations des dépenses en immobilisations prévues par les diverses universités de la région. Le mémoire indiquait que les dépenses en question pourraient atteindre 300 millions de dollars. Depuis lors, les universités ont dressé des plans détaillés pour les années 1966 à 1970, estimant leurs besoins en immobilisations pour cette période à quelque 179 millions de dollars. Sur la base des inscriptions prévues, leurs besoins en immobilisations pour les années 1970 à 1975 s'élèveraient à une somme supplémentaire de 125 à 150 millions de dollars. Il semble donc que les besoins d'ici 1975 dépasseraient 300 millions de dollars.

Il est évident que les besoins de capital des universités de la région de l'Atlantique excèdent de beaucoup les possibilités financières des gouvernements des provinces de l'Atlantique, et que le gouvernement du Canada devra leur apporter une aide massive si ces universités doivent jouer pleinement leur rôle et répondre aux besoins d'éducation des

Ecosse et du Nouveau-Brunswick, du Collège d'Agriculture de la Nouvelle-Ecosse et du Collège Prince of Wales. Si l'on inclut ceux-ci, il faudra accroître l'ensemble du corps enseignant de 1,300 à 1,400 membres.

Ceci pose un problème très grave dont on ne trouvera la solution qu'en élargissant le cadre des études supérieures dans la région. Les universités de la région de l'Atlantique doivent s'efforcer de mettre sur pied des cours de maîtrise dans celles d'entre elles qui possèdent le personnel voulu et sont munies des bibliothèques et laboratoires nécessaires. Il faut en même temps y accélérer les études doctorales.

Frais de fonctionnement

Le problème financier le plus sérieux auquel font face les universités de l'Atlantique est celui des frais de fonctionnement, qui comprennent les salaires du corps enseignant. Les statistiques révèlent qu'en 1962-1963 le coût par étudiant dans l'ensemble des universités canadiennes était de \$1,452, tandis qu'il était de \$1,107 dans les universités de l'Atlantique. Les chiffres correspondants pour 1963-1964 étaient estimés à \$1,597 et \$1,285. En Ontario, le coût comparable par étudiant en 1963-1964 était de \$2,062.

Les dépenses moindres par étudiant dans la région de l'Atlantique reflètent les salaires plus bas payés au personnel enseignant, l'insuffisance relative des installations et le manque de matériel scientifique essentiel. Cette situation devient de plus en plus critique à mesure que les frais de fonctionnement des universités canadiennes continuent à monter.

Le Conseil économique du Canada prévoit que le coût des études universitaires et professionnelles augmentera d'environ 16 p. 100 par année entre 1963 et 1970. Ce pourcentage tient compte non seulement du coût par étudiant mais aussi de l'augmentation rapide de la population étudiante. Une estimation prudente fixe l'augmentation du coût par étudiant à 7.5 p. 100 par année. A cette allure, le coût par étudiant pour l'ensemble du Canada atteindra \$2,650 en 1970-1971, et \$3,806 en 1975-1976.

Si les frais universitaires n'augmentent qu'à ce rythme dans la région de l'Atlantique, le coût par étudiant sera de \$2,132 en 1970-1971, et de \$3,062 en 1975-1976. Toutefois, il est étonnant de constater que l'écart des frais pour l'ensemble du Canada et la région de l'Atlantique, qui était de quelque \$300 en 1963-1964, dépassera \$700 en 1975-1976. Nous ne croyons pas, dans les provinces de l'Atlantique, être tellement supérieurs aux autres Canadiens que nous pouvons donner à nos étudiants une éducation universitaire d'égale qualité à si peu de frais.

Pour que nous puissions tout au plus maintenir notre position sans l'améliorer, il ressort que les universités de la région de l'Atlantique devront dépenser \$2,350 par étudiant en 1970 et \$3,500 par étudiant en 1975. Permettez-

(2) Nos universités doivent posséder les aménagements matériels pour abriter et servir une population étudiante toujours croissante.

(3) Nos universités doivent élargir leurs cadres au niveau des études supérieures, dans les domaines des sciences, des arts et des humanités, pour assurer le meilleur développement possible du potentiel humain.

(4) Nos universités doivent agrandir leurs écoles professionnelles pour fournir à notre pays le personnel essentiel à son progrès.

Quelle est la situation actuelle en Nouvelle-Ecosse? Je crois que les problèmes financiers qu'y connaît l'éducation supérieure sont communs à toutes les provinces de l'Atlantique.

Salaires et personnel enseignant

L'examen des données statistiques à ce sujet révèle que les universités de la région de l'Atlantique n'ont pu se maintenir au niveau de celles du reste du Canada, et il est évident que leur retard découle de l'incapacité financière de la région de subventionner les études supérieures au même rythme que les régions plus riches du pays. Cet écart n'est qu'une nouvelle indication de l'incapacité des provinces de l'Atlantique de donner à leur population le niveau de services qu'on retrouve ailleurs au pays, sans imposer à celle-ci un fardeau fiscal prohibitif.

Les différences les plus frappantes se manifestent dans les salaires payés par les universités des provinces de l'Atlantique qui n'ont pas d'écoles professionnelles par comparaison à ceux des nouvelles universités d'autres régions du Canada qui offrent des programmes d'enseignement similaires. Au niveau des professeurs, l'écart est de plus de \$3,000; les professeurs associés reçoivent près de \$2,000 de moins, tandis que les professeurs adjoints reçoivent environ \$1,000 de moins.

Dans les universités ayant des écoles professionnelles, la situation est presque aussi grave. La différence est de \$2,400 au niveau des professeurs; elle est de près de \$1,600 dans le cas des professeurs associés et d'environ \$1,000 dans le cas des professeurs adjoints.

Toutes ces comparaisons sont fondées sur l'année académique 1965-1966 mais il est peu probable que l'écart sera réduit suffisamment ou éliminé sans une aide financière massive aux universités de la région de l'Atlantique.

On estime que les universités de l'Atlantique devront accroître leur personnel enseignant de 465 membres d'ici 1970, et de 506 de plus pour 1975. Il semble que ce soit là des exigences minimales, qui ne tiennent pas compte des besoins de personnel supplémentaire des collèges pédagogiques de la Nouvelle-

Déclaration préliminaire de

L'HONORABLE R. L. STANFIELD

Premier ministre de la Nouvelle-Ecosse

à la

CONFERENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

(lundi le 24 octobre 1966)

J'aimerais tout d'abord citer la première phrase du rapport qu'une commission a présentée à l'Association des universités et collèges du Canada: "Ce rapport a pour but d'aider le peuple et les gouvernements du Canada à faire face aux problèmes d'expansion universitaire au cours de la prochaine décennie".

Le rapport en question examine les problèmes et fait certaines recommandations dont la mise en oeuvre ne pourra manquer d'améliorer la situation des universités du Canada. Toutefois, les universités auront des difficultés bien au-delà de cette décennie, à moins que nous n'adoptions dès aujourd'hui des lignes de conduite qui répondront aux besoins constants de nos universités et qui garantiront des chances d'éducation à nos étudiants qui présentent les qualités voulues et qui désirent poursuivre des études supérieures.

On est toujours tenté de calculer les sommes d'argent dont on peut disposer pour un programme donné et ensuite d'élaborer un programme qui cadre avec les limites financières établies. Il n'en reste pas moins que nous devons faire face à ce problème de l'éducation supérieure et élaborer un programme à long terme qui permettra de la résoudre et d'atteindre certains objectifs.

Il se peut que le manque de fonds nous oblige à accorder la priorité à certaines parties d'un tel programme et à en remettre d'autres éléments à plus tard, mais ces restrictions financières ne devraient pas nous empêcher de mettre sur pied, des cette réunion, un programme à long terme satisfaisant.

Les besoins des universités ont été énoncés clairement dans le rapport de la commission Bladen et je n'ai pas l'intention de le passer en revue ici. Qu'il me suffise d'attirer votre attention sur les points que je considère comme essentiels.

(1) Nos universités ne rendront service à notre jeunesse et, par son intermédiaire, à la nation tout entière que si elles attirent un personnel enseignant de toute première qualité. Toutefois, les universités sont en concurrence avec l'industrie et le monde des affaires pour obtenir les services d'hommes compétents et, si elles ne peuvent soutenir cette concurrence, elles seront incapables d'attirer et de retenir le personnel susceptible de contribuer à leurs progrès et au bien des étudiants.

en question et qu'il faudra éliminer progressivement. Le gouvernement du Québec veut devenir seul responsable de l'orientation culturelle de sa population. C'est pourquoi nous exigeons que toute initiative dans ce domaine soit au préalable autorisée par le gouvernement du Québec avant d'être mise en vigueur chez nous. Le Québec n'accepte pas la distinction spéciale entre "éducation" et "culture".

Conclusion

Au-delà de toutes les considérations hautement techniques du mémoire fédéral, une chose nous frappe: Le gouvernement d'Ottawa prend toutes sortes de précautions oratoires pour nous persuader qu'il désire cesser son occupation du champ de l'éducation, respondant, cependant, au même moment, se réserver des moyens indirects d'y entrer de nouveau. En somme, le gouvernement fédéral, face à l'opposition des provinces et du Québec en particulier, se résout à ne plus utiliser la porte d'en avant, mais se ménage quatre portes arrières: la formation des adultes, l'aide aux étudiants, la recherche et la culture;

Pour ce qui est des programmes d'ordre culturel et de la distribution de bourses, le gouvernement fédéral a déjà pris des initiatives nombreuses dont le principe même doit être remis

4. Les bourses et la culture

Il va sans dire, toutefois, que la planification requise en ce domaine ne saurait se faire sans une collaboration et une participation très étroites des institutions en cause.

b) par l'affectation des sommes disponibles pour la recherche, compte tenu des besoins de l'enseignement proprement dit et de la nécessité de la recherche comme facteur d'innovation dans le milieu et de la croissance des institutions universitaires elles-mêmes.

a) par la planification du développement de la recherche universitaire doit se réaliser de deux façons: relève de la compétence des provinces. Cette compétence en matière d'enseignement, il faut admettre que la recherche universitaire. En vertu de la compétence des provinces en matière d'enseignement. Enseignement et recherche sont indissociables à la position du Québec est la même en ce qui concerne la recherche universitaire qui s'inscrit dans le cadre général de

3. La recherche

Pour le Québec, le principe de l'éducation permanente est absolument fondamental. La position prise par le gouvernement fédéral dans le document qu'il vient de nous soumettre, contredit ce principe. Elle est entièrement inacceptable au Québec.

Effectivement, le Québec a commencé depuis plusieurs années, à assumer intégralement ses responsabilités; à cet égard, ses plans de développement du système d'enseignement comportent non seulement une accessibilité générale à tous les niveaux d'éducation pour les jeunes, ils comportent au même titre l'accessibilité de tous les adultes qui en ont besoin aux programmes de formation qui leur permettront de s'adapter ou de se recycler en fonction des exigences de l'évolution économique d'une part et des exigences de leur participation active dans la vie sociale.

Mais l'éducation des adultes a, en second lieu, une incidence d'ordre économique qui semble servir de justification à une intervention fédérale dans ce domaine. Nous tenons à souligner que toute politique de formation de la main-d'œuvre, qu'il s'agisse de celle qui arrive sur le marché du travail ou de celle qui s'y trouve déjà, a et a toujours eu des incidences directes sur l'économie, quelle que soit la clientèle en cause, qu'il s'agisse des jeunes ou des adultes. Tous les systèmes scolaires modernes reconnaissent cette relation fondamentale et ils évoluent tous à cet égard dans la perspective de l'éducation permanente; ils redéfinissent en conséquence leur fonction et l'élargissent à tous les citoyens selon leurs besoins et selon les conditions dans lesquelles ils sont placés.

pas en vertu de quel principe constitutionnel le gouvernement fédéral peut vouloir assumer directement ou indirectement quelque responsabilité que ce soit.

Déclaration préliminaire de

L'HONORABLE D. JOHNSON

Premier ministre

de la province de Québec

à la

CONFERENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

(lundi, le 24 octobre 1966)

Le mémoire du gouvernement fédéral appelle un certain nombre de commentaires qui ne peuvent cependant être très détaillés, le mémoire n'ayant été connu qu'à la dernière minute.

1. L'enseignement post-secondaire:

La première question soulevée par ce mémoire a trait au financement de l'enseignement supérieur. Le gouvernement du Québec reconnaît qu'il y a un avantage certain à simplifier le régime de subventions ou de transferts fiscaux pour les programmes d'aide à l'éducation que des gouvernements fédéraux réussis ont élaboré depuis un certain nombre d'années. Une consolidation de ce régime qui prend la forme d'un transfert de points d'impôt est sûrement un moyen acceptable de liquider le désordre des formules antérieures et marquer, à cet égard, un retour du gouvernement fédéral à l'esprit de la constitution.

Il est regrettable cependant que la formule proposée n'ait pas été discutée au niveau des fonctionnaires avant de nous être soumise, de manière à ce que les ministres provinciaux en soient informés à l'avance. Un examen rapide révèle que, pour ce qui est du Québec, l'option en vertu de laquelle nous recevrons, en points d'impôt et en ajustements financiers, \$14.00 par habitant, offre sans doute une certaine amélioration d'ordre monétaire par rapport aux formules actuelles. Cependant, toujours en vertu de calculs rapides, la formule qui consisterait pour le gouvernement fédéral à financer à peu près 50 p. 100 du coût de l'enseignement supérieur rapporterait bien davantage, alors que le gouvernement fédéral sait, comme nous savons, que le Québec ne peut l'accepter, parce qu'elle implique un droit de regard sur les dépenses et donc l'administration des institutions d'enseignement post-secondaire.

Il ne peut donc pas être question que nous acceptions sans examen approfondi un transfert de points d'impôt et de compensations financières égale à \$14.00 par habitant et nous demandons que toute cette question soit référée au Comité permanent des questions économiques et fiscales.

2. L'Education des adultes

Pour ce qui a trait à l'éducation des adultes, nous devons tenir compte ici de deux considérations tout à fait différentes. L'éducation des adultes relève, en premier lieu, d'un système intégré d'enseignement et, dans ces conditions, on ne voit

REMARQUES:

(a) Les recettes que rapporteront aux provinces ces abattements supplémentaires d'impôts seront automatiquement assujéties à la nouvelle formule de péréquation générale.

(b) Aucune estimation des dépenses de fonctionnement de l'enseignement post-secondaire n'est disponible. Toutefois, 50 pour cent de ces dépenses s'élèveraient, croit-on, à environ 500 millions de dollars.

(c) Ces totaux ne comprennent pas l'épargne que réalisera chacune des provinces par suite du programme de formation des adultes dont la mise sur pied est envisagée par le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Ils comprennent les montants estimatifs requis pour 1967-1968 au titre de "l'élimination graduelle" (échelonnée sur quelques années) du programme d'immobilisations relatif à la formation technique et professionnelle (voir déclaration du Premier ministre).

Les arrangements actuels prévoient des subventions aux universités de \$5 par habitant et le partage de la plus grande partie des frais de la formation technique et professionnelle (frais de fonctionnement et d'immobilisations). Le coût de ces programmes est estimé à \$270 millions pour 1966-67, non compris le montant attribuable à la formation des adultes. Le coût de ces arrangements, s'ils étaient applicables en 1967-68, serait approximativement le même, non compris, de nouveau, le montant attribuable à la formation des adultes.

TABLEAU ILLUSTRANT LA PROPOSITION DE TRANSFERTS FISCAUX AUX PROVINCES POUR
LES AIDER A ACQUITTER LES FRAIS CROISSANTS DE FONCTIONNEMENT ET D'IMMOBILISATIONS
DE L'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE

Province	D'après des extrapolations pour l'année 1967-1968 (en millions de dollars)					
	Valeur de 4 points de l'impôt sur le revenu des particuliers après péréquation (a)	Transferts fiscaux aux provinces Valeur de 1 point de l'impôt sur le revenu des sociétés après péréquation (a)	Valeur totale des transferts d'impôt	Péréquation spéciale des programmes portant la valeur des transferts fiscaux (col.3) a \$14 par habitant (4)	Valeur des transferts fiscaux	Grand total: Transferts fiscaux et paiements de péréquation plus "Elimination graduelles" des subventions d'immobilisation de formation. (c)
	(1)	(2)	3=(1+2)	(4)	(5)	(6)
Terre-Neuve	4,196	1,501	5,697	1,513	7,210	7,610
Ile-du-Prince-Edouard	904	323	1,227	327	1,554	2,354
Nouvelle-Ecosse	6,256	2,238	8,494	2,258	10,752	16,752
Nouveau-Brunswick	5,168	1,847	7,015	1,861	8,876	10,876
Québec	47,756	17,077	64,833	17,221	82,054	127,054
Ontario	74,852	25,730	100,582	-	100,582	100,582
Manitoba	7,912	2,829	10,741	2,853	13,594	18,594
Saskatchewan	5,404	1,750	7,154	6,356	13,510	20,510
Alberta	11,236	4,230	15,466	5,492	20,958	20,958
Colombie-Britannique	18,172	6,630	24,802	1,882	26,684	34,684
Totaux	181,856	64,155	246,011	39,763	285,774 (b)	359,974

Il découle donc nettement de ce que j'ai dit qu'un facteur commun dans la façon dont le gouvernement fédéral envisage, au sein de notre régime fédéral, son rôle dans les secteurs dont j'ai parlé, ainsi que dans son attitude à l'endroit du bon fonctionnement de ce régime, consiste à mettre en valeur et en oeuvre le principe de l'égalité. Il vise nos propositions de péréquation fiscale, en général, de même que les propositions spéciales visant à assurer, à tous nos citoyens, l'égalité des chances d'accès à l'instruction et des occasions de perfectionnement personnel, dans l'économie rapidement changeante et hautement technique que nous avons édifiée. Dans le même domaine de l'égalité, le gouvernement fédéral a, d'accord avec la constitution, l'obligation fondamentale d'éliminer les différences de traitement de tout genre qui causent de l'inégalité entre les groupes, qu'il, au pays, parlent les deux langues reconnues par la constitution.

Le mot "égalité" peut se prêter à des différences de définition et d'interprétation, qu'on l'applique à la culture, à l'économie, à la loi ou à la constitution. Même s'il peut exister des différences de définition et d'opinion quant à la mesure dans laquelle il y a effectivement inégalité, il doit être bien clair que le gouvernement fédéral a pour objectif de veiller, non seulement à ce qu'il régné au pays une égalité réelle, mais à ce que le sens de cette réalité soit partout inculqué à tous les citoyens et à ce qu'il emporte leur conviction, leur confiance. Seules une action concertée de tous les gouvernements et, sur le plan économique, des initiatives extra-gouvernementales, peuvent se traduire par une égalité réelle. Si, grâce à la présente Conférence, à des ententes fiscales justes et équitables pour tous, à des mesures encourageant l'égalité d'accès à l'éducation et aux occasions économiques, nous parvenons à établir les nouvelles assises de la collaboration et les structures d'une égalité plus générale, nous aurons grandement contribué à l'évolution fructueuse d'une confédération qui a résisté à de dures épreuves pendant près d'un siècle et qui continuera sans aucun doute à offrir d'importants avantages à tous les Canadiens, quelles que soient leur race, leur origine, leur langue ou leurs traditions.

d'ailleurs que le terme "éducation" ne doit signifier que l'aide accordée aux théâtres qui offrent des représentations dramatiques au bénéfice des auditoires canadiens constituée une facette du régime scolaire et, en conséquence, est exclue des secours fédéraux. L'éducation est l'un des nombreux processus de formation qui permet l'éclosion de la culture. Mais, en tant que telle, la culture devrait préoccuper tous les gouvernements tant fédéral que provinciaux et municipaux. Aucun d'entre eux ne devrait cependant en avoir le monopole.

Le gouvernement fédéral ne saurait admettre non plus qu'il lui est interdit de s'intéresser à la recherche parce que l'"éducation" relève des provinces ni qu'il doit limiter son appui selon qu'une discipline relève de la compétence du gouvernement fédéral ou de celle des provinces. D'après nous, en tant que moyen d'élargir le champ des connaissances, la recherche est aujourd'hui l'un des facteurs les plus importants de l'essor économique et social de toute société politique moderne. Restreindre l'aide fédérale à la recherche aux domaines qui relèvent de la compétence législative du gouvernement central, ce serait faire échec aux buts de la science.

Si le Canada doit avoir un programme de recherche dynamique et vigoureux qui soit avantageux pour tous ses citoyens et qui élargisse le champ de nos connaissances, un gouvernement doit se sentir libre à quelque palier qu'il se trouve, de prendre des initiatives dans tous les domaines de la recherche ou de fournir des aides à ce sujet, sans être limité par quelque catégorie juridique dans laquelle il est concevable que l'on veuille classer ses résultats ou ses buts. Si le gouvernement fédéral n'acceptait pas sa pleine part de cette tâche nationale, il serait beaucoup plus difficile au Canada de s'associer aux initiatives d'aujourd'hui qui sont en train d'édifier le monde de demain.

Enfin, je voudrais dire un mot des opinions émises sur le pouvoir du gouvernement fédéral de dépenser les fonds publics pour aider les Canadiens à acquérir des connaissances sur le plan individuel. De l'avis du gouvernement fédéral, une bonne part des discussions au sujet de ce pouvoir de dépenser les fonds publics en général n'a rien à voir avec les lois constitutionnelles mais s'appuie sur l'usage bien considéré que l'on peut en faire selon l'esprit de la constitution. La discussion est aussi alimentée par la déformation possible des programmes. Toutefois, le gouvernement fédéral ne croit pas aller à l'encontre de l'esprit et encore moins de la lettre de notre constitution, ni porter préjudice aux politiques provinciales en matière d'éducation en versant directement aux Canadiens des bourses d'entretien et des bourses d'étude. Ces bourses ont simplement pour but d'aider les gens à poursuivre des travaux de recherche, à acquérir une formation post-universitaire dans le domaine des arts ou des sciences, à se perfectionner dans une certaine activité spécialisée, comme l'enseignement des cours d'une institution de haut savoir. Depuis nombre d'années, le gouvernement fédéral accorde des bourses de diverses sortes à des Canadiens de toutes les parties du pays. Nous espérons continuer à le faire avec la collaboration des provinces. De tels paiements faits aux participants en vue de leur perfectionnement et leur épanouissement personnels constituent, à notre avis, un aspect de l'égalisation des chances, élément si essentiel du principe fédéral.

te Conférence et, sans doute, d'en étudier le détail lors de réunions ultérieures des ministres ou des fonctionnaires supérieurs.

Le respect mutuel et l'égalité au sein
de la Fédération canadienne

Les propositions du gouvernement fédéral relatives à l'éducation, ainsi que les propositions fiscales exposées par le ministre des Finances le 13 septembre, sont fondées sur les principes qui d'après le gouvernement, devraient régir notre régime fédéral dans les cadres de la constitution. J'aimerais mentionner particulièrement le troisième de six principes de base exposés par le ministre :

"Les arrangements fiscaux devraient, grâce à un régime de péréquation, permettre à chaque province de fournir des services publics suffisants sans avoir à recourir à des taux de taxation sensiblement plus élevés que ceux des autres provinces".

Nos propositions, qui s'appuient sur notre évaluation des besoins auxquels les provinces doivent faire face pour assumer leur responsabilité dans le domaine de l'éducation, font progresser encore d'un pas le principe de la péréquation. Etablir une "égalité économique" fondamentale entre les provinces et fournir à tous les Canadiens les mêmes chances d'instruction et d'emploi est, à mon avis, un des objectifs les plus importants et avantageux de notre confédération. Aider à l'atteindre est un service vital que le gouvernement fédéral peut rendre aux Canadiens.

Pour bien fonctionner, notre régime fédéral doit s'appuyer sur le respect intégral des domaines qui relèvent de la compétence provinciale. Il doit également s'appuyer sur le respect intégral des domaines qui relèvent du gouvernement fédéral. Si l'intrusion est intolérable dans un sens, elle l'est également dans l'autre. S'il doit y avoir consultation dans un sens, il faut qu'il y en ait dans l'autre. Nous voulons nous appliquer avec confiance à créer une situation où le respect scrupuleux de chaque ordre de gouvernement pour les prérogatives et les obligations de l'autre engendrerait non pas des frictions ou la division, mais la collaboration et la cohésion.

Le régime fédératif suscite inévitablement des divergences sur les limites précises des compétences. On l'a toujours constaté partout. D'aucuns prétendent que la compétence provinciale dans le domaine de l'éducation au Canada exclut toute activité fédérale dans le secteur des affaires culturelles. Le gouvernement fédéral estime cette définition inexacte. La culture des Canadiens, comme celle des citoyens de tous les pays, dépend de bien des facteurs en plus du régime scolaire. Le gouvernement fédéral est depuis longtemps associé à la vie culturelle par l'entremise de la Galerie nationale, du Conseil des Arts du Canada, de Radio-Canada, de l'Office national du film et d'autres organismes. Il ne saurait accepter une proposition qui signifierait effectivement que la protection et l'aide apportées aux orchestres symphoniques ou l'encouragement des arts visuels fassent partie du domaine de l'"éducation". Pas plus

té et de pension. En certains cas, il est également possible de former à moins de frais. Nous ne saurions toutefois attendre de l'industrie un développement marquant de la formation générale par opposition à une formation pour un emploi particulier dans un établissement donné, - à moins que l'entreprise n'en recouvre la majorité des frais. Nous sommes disposés à assumer la totalité des débours des sociétés qui offrent de tels régimes, y compris une proportion appropriée des allocations de formation accordées aux travailleurs dans les institutions publiques.

La proposition ne s'applique pas à l'apprentissage sur place que toute entreprise doit offrir aux nouveaux employés et dont les frais sont des frais inhérents d'exploitation. Il se présente toutefois dans l'industrie une situation spéciale dont la nature justifie la participation aux frais d'apprentissage sur place et à ceux de la formation générale: celle des gens qui perdent leurs emplois actuels par suite de l'évolution technologique. La formation, aux nouveaux emplois, de travailleurs nouveaux et plus jeunes pourrait se révéler la formule la plus économique pour une société. Toutefois, il peut être avantage dans l'intérêt général que les travailleurs déplacés bénéficient d'un recyclage à l'usine. En conséquence, lorsqu'une entreprise aura convalu notre service consultatif sur la main-d'oeuvre qu'un changement technologique important donne lieu à un tel besoin, nous traiterons le recyclage sur place selon les mêmes conditions que la formation généralisée dans l'industrie.

Nous croyons qu'il s'agit là d'une initiative importante et constructive visant à aider à la solution des problèmes que suscite l'automatisation sur le plan humain. Elle devrait finir par rassurer, dans une large mesure, le nombre croissant de travailleurs auxquels les progrès technologiques pourraient nuire.

Enfin, je dois mentionner les quelques cas possibles où les cours appropriés de recyclage ne seraient fournis ni par une province ni au sein de l'industrie, mais par des institutions quelconques exigeant des frais de scolarité. Lorsque ce sera la le moyen efficace de permettre à une personne d'obtenir un jour un emploi conforme à ses talents, nous serons disposés à acquitter de tels frais. J'insiste, cependant, sur le fait que nous nous occuperons seulement de la formation des adultes qui seront des membres actifs de l'effectif ouvrier, de celle qui est orientée vers un emploi et que fournissent des cours d'une durée maximum de douze mois.

Il s'agit d'un programme de vaste portée, et les gouvernements provinciaux tiendront sans doute à en étudier les ramifications. C'est un excellent moyen qui permet, croyons-nous, au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard de la formation de la main-d'oeuvre nécessaire au plein emploi et à la croissance économique. Et il le fait en donnant du rôle du gouvernement fédéral une définition qui devrait, à notre avis, supprimer la confusion, sur le plan des politiques et des initiatives, qui découlait parfois de la participation financière du gouvernement fédéral dans le domaine exclusivement provincial de l'éducation.

Le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration ne demande, évidemment, qu'à discuter de ce programme avec les représentants des gouvernements provinciaux au cours de la présen-

de tous les frais des allocations de formation.

Nous nous proposons, à compter du 1^{er} avril prochain, de porter cette mesure à son aboutissement logique. Le gouvernement fédéral assumera l'entière responsabilité de toutes les allocations qu'il faudra verser afin que les adultes puissent acquérir la formation à temps complet qu'exigent leurs emplois. Nous paierons les allocations au complet, et directement aux personnes qui y seront admissibles.

En agissant ainsi, nous admettons, évidemment, qu'il importe de maintenir certaines sauvegardes que prévoit déjà le régime actuel. Nous veillerons, de concert avec les gouvernements provinciaux, à ce que les allocations de formation correspondent au niveau de salaires locaux.

A l'heure actuelle, pour être admissible à des allocations de formation, il faut généralement être sans emploi avant d'entreprendre sa formation et avoir quitté l'école depuis au moins douze mois. La première condition n'est pas souhaitable en principe et elle signifie peu dans la pratique. Elle sera donc éliminée. La deuxième s'impose si l'on ne veut pas que les allocations de formation des adultes deviennent une façon indirecte de financer la poursuite des études. Nous estimons même qu'il importe de préciser cette distinction. Un adulte ayant droit à des allocations de formation sera donc défini comme une personne ayant quitté l'école et faisant partie de la main-d'œuvre depuis au moins trois ans. Dans la pratique, il faudra prévoir le cas de certains groupes spéciaux, mais les définitions restreindront le versement des allocations de formation aux personnes devant obtenir une équivalence de leurs revenus antérieurs pour acquérir une nouvelle formation nécessaire à leur emploi.

Il ne suffit pas, cependant, d'assurer ce revenu. Les frais de formation doivent aussi être payés. Actuellement, le gouvernement fédéral partage les frais avec les provinces; il assume 75 p. 100 des déboursés propres au programme principal et 50 p. 100 des dépenses dans le cas des autres. Cette formule s'administre mal et produit nombre d'effets secondaires qui sont de nature à fausser le système en vigueur. À compter du 1^{er} avril prochain, nous serons disposés à rembourser les provinces de l'ensemble des dépenses engagées en vue de la formation axée sur l'embauche et offerte aux adultes. Dans le calcul des frais, nous accepterons de prévoir une proportion appropriée quant à l'amortissement à long terme des frais d'immobilisation relatifs aux locaux où se donne la formation. Naturellement, cela ne donne pas aux provinces les fonds requis pour construire ces installations. Toutefois, le gouvernement fédéral sera disposé à consentir, à cette fin, des prêts à un taux d'intérêt normal aux provinces qui en manifesteront le désir. Le montant du prêt dépendra évidemment de la mesure dans laquelle on se propose d'utiliser l'immuable en question pour la formation des adultes. Les provinces tiendront sans doute le rôle principal dans l'organisation des cours de formation pour adultes. Cependant, une bonne part de la formation pourrait être fournie très efficacement par l'industrie. Pour le travailleur, l'att-trait est souvent plus grand parce qu'il occupe un emploi permanent et n'a pas à renoncer à ses droits, en matière d'ancienneté-

On le reconnaît de plus en plus. Cependant, nos institutions et nos programmes ont été lents à s'adapter au problème. Nombre d'adultes occupant un emploi inférieur ou improductif ne comprennent pas la nécessité du recyclage ou s'estiment incapables de l'entreprendre avec succès. Il faut trouver moyen de les convaincre de la nécessité du recyclage et de leur offrir une formation qui accroîtra effectivement leur spécialisation.

Le besoin est évident. Le premier problème de la formation des adultes est de convertir ce besoin en une demande concrète. Comment cette formation sera-t-elle payée? Le travailleur qui en a le plus besoin a une famille à sa charge. Il ne peut pas payer pour sa formation lui-même. L'industrie dans son ensemble a tout intérêt à relever le niveau de la spécialisation. Mais, individuellement, les sociétés ne le comprennent pas toujours. L'employeur, évidemment, permet à un travailleur d'apprendre un travail précis en le faisant. Mais un entraîneur général augmente pour un travailleur les possibilités d'emploi dans une autre usine que celle de son employeur actuel. La société qui fournit la meilleure formation de ce genre peut fort bien se faire enlever ses employés qui en ont bénéficié. Ainsi, les frais de formation, qui seraient extrêmement rentables pour l'industrie dans son ensemble, sont souvent tout à fait non-rentables pour une société en particulier.

Le rôle du gouvernement dans cette situation est clair. Il doit en fait agir comme l'acheteur de formation pour adultes. Il doit assurer aux employés et aux entreprises les fonds nécessaires à une formation suffisante du travailleur. C'est un rôle que le gouvernement fédéral doit assumer afin de s'acquitter, dans la situation actuelle, de sa responsabilité qui est de favoriser l'expansion économique et le plein emploi dans l'ensemble du pays.

Le gouvernement fédéral admet cette responsabilité. Nous nous proposons d'ajuster les objectifs de notre politique à l'égard de la formation de manière à répondre aux exigences prioritaires de l'économie nationale, souci inéluctable du gouvernement fédéral. En d'autres termes, nous entendons préciser nos objectifs et étendre notre activité en ce qui a trait à la formation des adultes, au lieu d'aider à la construction d'écoles, trait marquant des ententes actuelles et maintenant appelé à disparaître peu à peu.

Les problèmes liés à la formation des adultes sont très différents, quant à leur portée et à leur nature, de ceux de l'éducation de la jeunesse. Le déplacement des priorités implique donc des propositions concernant une série de mesures d'un caractère bien différent de celui des programmes à frais partagés exécutés en vertu des ententes actuelles.

Nous avons fait un pas important dans cette nouvelle voie plus tôt cette année, grâce à la loi sur les allocations de formation, en vertu de laquelle nous assumons tous les frais d'une allocation de base de \$35 par semaine. Nous remboursons également aux provinces 90 p. 100 des frais d'allocations supplémentaires, jusqu'à concurrence d'un montant total maximum de \$90 par semaine. Il en résulte, dans la pratique, que le Trésor fédéral s'est maintenant engagé à acquitter environ 97 p. 100

niveau de l'abattement dans le cas d'autres provinces. Ces problèmes techniques seront sans doute examinés par le Comité du régime fiscal.

La formation des adultes

Quoique le gouvernement fédéral reconnaisse que l'éducation relève et doit continuer de relever des provinces, l'on a donné au mot "éducation" une signification et une extension qu'à notre avis, ne sont pas admissibles. Plus particulièrement, le gouvernement fédéral estime que la formation et le recyclage des adultes en vue de leur intégration à l'effectif ouvrier sont clairement de son ressort. Ce sont là des domaines qui s'insèrent dans les cadres de la responsabilité fédérale en matière de développement économique national. Une fois terminée la période normale d'éducation d'un citoyen, lorsque celui-ci est entré sur le marché du travail, les mesures de formation que l'on prend ensuite pour lui permettre de s'adapter aux exigences sans cesse changeantes d'un monde technologique qui évolue rapidement n'ont rien à voir avec l'"éducation", au sens constitutionnel de ce mot. Ce sont des mesures visant à assurer le plus haut degré possible de participation efficace à la production. Elles sont destinées à diminuer le chômage, à augmenter la productivité et le revenu des travailleurs canadiens, et à conserver et consolider la position concurrentielle du Canada vis-à-vis des autres pays. Bref, le gouvernement fédéral s'estime nanti d'un rôle constitutionnel nécessaire dans la formation et le développement de notre main-d'œuvre adulte en vue de l'essor économique et du plein emploi.

Il existe un besoin impérieux de stimuler davantage la formation de l'adulte. Le Conseil économique du Canada l'a observé, la formation et le recyclage de la main-d'œuvre actuelle n'ont pas suivi le rythme de l'expansion des écoles professionnelles au niveau secondaire, et si la formation se limite surtout aux jeunes, il faudra des décennies pour relever le niveau de la spécialisation de l'ensemble de la main-d'œuvre.

Nous avons une conscience aiguë des difficultés d'embauche des hommes dans la quarantaine ou la cinquantaine sans beaucoup d'instruction, dépourvus de formation technique avancée et incapables de répondre aux occasions qu'offre une société progressivement urbanisée et industrialisée. En outre, nous croyons que la formation des adultes et leur recyclage demeureront un besoin continu, même dans le cas de la nouvelle génération de Canadiens qui bénéficieront de l'expansion de l'enseignement secondaire. Les connaissances s'accumulent maintenant si vite, la technologie avance si rapidement et les occupations changent tellement que, dans le domaine de la formation comme en nombre d'autres, nous pouvons nous attendre d'être à jour seulement au prix de courir de plus en plus vite. Nous devons nous rendre compte qu'il sera de plus en plus rare qu'en sortant de l'école ou de l'université, les gens possèdent déjà toute l'instruction régulière dont ils auront besoin leur vie durant. Nous devons admettre comme parfaitement normal que la vie de travail des gens requiert des périodes de recyclage organisées pour faire face aux besoins qui changent rapidement ainsi qu'aux occasions que la technologie nous procure.

supplémentaire que reçoivent les universités suivant les arrangements financiers actuels, doit venir soit des étudiants, soit des gouvernements provinciaux. Les arrangements proposés prévoient plutôt une hausse automatique du transfert fiscal du gouvernement fédéral aux provinces au fur et à mesure qu'augmenteront les dépenses des universités, ce qui permettra aux provinces de mieux s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de l'enseignement universitaire et post-secondaire.

Quant aux rapports entre les universités et les gouvernements provinciaux, nos nouvelles propositions pourront avoir des répercussions considérables sur certaines maisons d'enseignement. Ce n'est pas un domaine où le gouvernement fédéral peut intervenir à bon droit, mais nous sommes persuadés que les universités et les provinces sauront établir, - elles y veillent déjà, - des arrangements d'ordre institutionnel qui satisfassent les deux parties en cause. Nos calculs, sur lesquels est fondé le transfert fiscal du gouvernement fédéral, tiendront compte des frais de fonctionnement de toutes les institutions post-secondaires.

En élaborant ces propositions, nous avons respecté l'attitude fondamentale en matière de relations fédérales-provinciales qui a été exposée en ces termes lors de la réunion du Comité du régime fiscal en septembre:

"Nous devons créer de quelque façon des rouages qui permettront à un gouvernement fédéral puissant de s'acquitter des responsabilités économiques et sociales qui lui sont propres sans nuire à la liberté et à la responsabilité des provinces en matière d'imposition. Par contre, nous devons établir des rouages grâce auxquels les provinces seront plus en mesure de fournir les services beaucoup plus étendus et améliorés qu'on attend d'elles, sans toutefois entraver l'activité du gouvernement fédéral ou sans forcer ce dernier à adopter, pour les diverses parties du Canada, des lois différentes qui pourraient embrouiller ou affaiblir le rôle véritable du gouvernement central qui est de gouverner tous les Canadiens et de protéger également les intérêts de tous ses ressortissants".

Evidemment, la mise en oeuvre de ces propositions posera de nombreux problèmes techniques. J'espère que les gouvernements fédéral et provinciaux pourront, en collaboration, parvenir à définir ce qu'on entend par dépenses de fonctionnement des institutions post-secondaires. Aux termes de notre proposition, ces dépenses comprendraient les frais de l'enseignement dispensé aux étudiants au-delà du niveau de l'immatriculation supérieure. Il faudra en arriver à établir une définition des frais d'enseignement et à résoudre les difficultés que pose la désignation des étudiants qui ont complété leur immatriculation supérieure. De plus, il faudra intégrer ces propositions aux nouveaux arrangements fiscaux qu'étudie présentement le Comité du régime fiscal, et que nous, en notre qualité de Premier ministre fédéral et de premiers ministres provinciaux, examinerons vers la fin de cette semaine. Par exemple, il faudra effectuer certains redressements de l'abattement d'impôt dans le cas de la province de Québec et aussi relever le

tera parallèlement à l'expansion des universités, des collèges et des instituts techniques au pays. Troisièrement, chaque province aura des paiements de péréquation, en vertu de cette nouvelle forme de transfert fiscal du gouvernement fédéral aux provinces, ajoutera à la valeur du transfert direct d'impôt la somme de 61.5 millions de dollars, c'est-à-dire 21.7 millions grâce à la péréquation associée au transfert additionnel d'impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés et 39.8 millions grâce à la péréquation spéciale.

Enfin, j'aimerais signaler que ces propositions font

plus que donner suite aux recommandations de la Commission Bladen en ce qui concerne le montant de la contribution du gouvernement fédéral à l'enseignement universitaire. Par suite du rapport Bladen, les universités canadiennes ont demandé que les contributions fiscales du gouvernement fédéral atteignent 30 p. 100 des dépenses de fonctionnement des universités, plus une contribution annuelle de \$5 par habitant à l'égard des dépenses d'immobilisations des universités. D'après les chiffres disponibles, il semble qu'une contribution de \$5 par habitant équivaut à environ 20 p. 100 des dépenses de fonction- nement des universités. La Commission Bladen recommandait donc que les contributions fédérales à la formation universitaire équivalent à environ 30 p. 100 des dépenses de fonctionnement des universités aux fins des dépenses courantes et à 20 p. 100 de ces dépenses à des fins d'investissement; toutefois, selon les recommandations de la Commission Bladen, les 20 p. 100 versés pour les frais d'immobilisations ne suivraient pas la courbe montante des dépenses de fonctionnement des universités. Les propositions du gouvernement fédéral sont fondées sur un versement de 50 p. 100 des frais de fonctionnement des institu- tions d'enseignement post-secondaire, avec l'assurance que le montant global augmentera parallèlement aux frais de fonctionne- ment des universités et des autres institutions d'enseignement post-secondaire.

Ces propositions améliorent les arrangements en cours. Elles sont entièrement conformes à la constitution canadienne et répondent aux réclamations des provinces qui désirent obte- nir des ressources financières accrues leur permettant de faire face aux dépenses croissantes, surtout en matière d'éducation. Le transfert d'impôts du gouvernement fédéral s'effectuera sans condition, mais il permettra aux provinces de s'acquitter de leurs responsabilités accrues à l'égard de l'éducation post- secondaire. Il augmentera automatiquement avec les besoins.

Les propositions du gouvernement fédéral éliminent aussi toute distinction entre l'université et l'enseignement post-secondaire technique ou professionnel; en fait, elles éliminent tout favoritisme que pourraient créer les contribu- tions fiscales du gouvernement fédéral à l'égard de toute forme particulière d'enseignement dans une province. Bien entendu, certains auraient préféré que le gouvernement fédéral subven- tionne les universités et instituts techniques directement. Cependant, on a soulevé des objections constitutionnelles et autres contre cette méthode qui, en fait, n'a jamais été appli- quée de façon uniforme. De plus, les contributions fédérales versées directement aux universités n'ont pas changé le fait, et il ne saurait en être autrement, qu'en définitive chaque dollar

et aux gouvernements provinciaux. Toutefois, il nous a été impossible d'obtenir des prévisions assez sûres quant à l'ampleur de cet aspect du problème, ni de mettre au point une formule équitable d'aide où les autorités fédérales n'auraient pas à s'occuper elles aussi de détails concernant des questions de compétence provinciale. Nous nous proposons donc de tenir compte des dépenses d'immobilisations en augmentant sensiblement notre contribution basée sur les frais de fonctionnement, croyant qu'en fin de compte cette formule se révélera efficace et équitable.

Nous reconnaissons que cette façon de déterminer les besoins fiscaux ne conviendra peut-être pas à certaines provinces. Nous sommes donc disposés à utiliser au choix une autre façon d'évaluer les besoins fiscaux en employant le chiffre uniforme de \$14 par habitant, qui représente à peu près 50 p. 100 des frais de fonctionnement de l'enseignement post-secondaire dans l'ensemble du pays. Ce chiffre serait augmenté chaque année selon le rythme de croissance des frais de fonctionnement de l'enseignement post-secondaire dans l'ensemble du Canada. Ici encore, le gouvernement fédéral est disposé à ajouter au transfert d'impôt avec péréquation y associée des paiements spéciaux de péréquation qui porteront, en 1967-1968, la compensation totale à \$14 par habitant et, chaque année, ce montant par habitant serait augmenté selon le rythme de croissance des dépenses de l'enseignement post-secondaire au Canada. Encore là, il peut y avoir d'autres propositions de la part des provinces.

Ces arrangements remplaceraient tous les programmes fédéraux actuels comportant des subventions relatives à l'enseignement secondaire et post-secondaire, - les subventions aux universités, y compris les arrangements spéciaux conclus avec le Québec, et les subventions aux dépenses de fonctionnement et d'immobilisations dans le domaine de la formation technique et professionnelle. La proposition visant à éliminer graduellement les subventions d'immobilisations à l'égard des institutions de formation technique et professionnelle, dont j'ai parlé tout à l'heure, n'est évidemment pas touchée par ces arrangements généraux.

Le tableau ci-joint indique la valeur estimative de ces propositions pour chaque province, calculée selon la norme de \$14 par habitant pour ce qui est des besoins financiers de toutes les provinces dans le domaine de l'enseignement post-secondaire. En l'absence de données sur les dépenses de fonctionnement des institutions d'enseignement post-secondaire, on ne saurait prévoir la valeur pour les provinces de l'autre norme relative aux besoins financiers provinciaux dans ce domaine, soit 50 p. 100 de ces dépenses au niveau post-secondaire.

L'examen du tableau ci-joint révèle plusieurs caractéristiques importantes de nos propositions. Premièrement, le Trésor fédéral verra ses dépenses majorées de 75 à 100 millions de dollars la première année; cette augmentation se poursuivra au cours des années suivantes. Deuxièmement, l'utilisation des dépenses de fonctionnement des universités et des autres institutions post-secondaires comme norme des besoins financiers des provinces dans le domaine de l'enseignement signifie que la valeur des transferts fiscaux du gouvernement fédéral augmen-

fiscal, doivent être acquittés, d'une façon ou d'une autre, par les contribuables canadiens.

Nous reconnaissons qu'un transfert d'impôt avec péréquation y associée ne couvre pas la même proportion des dépenses que chaque province doit consacrer à l'éducation post-secondaire. Cela tient à la différence des sommes affectées à ce domaine d'un bout à l'autre du Canada et à la différence du rendement des impôts, même en tenant compte de la péréquation à la moyenne nationale. Ainsi, un simple transfert de points d'impôt rendrait inégale la contribution du gouvernement fédéral au financement des dépenses que doivent faire les différentes provinces dans ce domaine. C'est pourquoi le gouvernement fédéral est prêt à verser des paiements supplémentaires de péréquation, en c'est-à-dire à faire des paiements spéciaux de péréquation, en plus de la péréquation générale.

Notre proposition exigera une certaine évaluation des dépenses que doivent faire les diverses provinces au chapitre de l'enseignement post-secondaire, le gouvernement fédéral promettant que la valeur de l'ensemble de ses transferts fiscaux serait égale à une certaine proportion de ces dépenses. Donc, si les besoins d'une province s'établissent à un certain montant, le gouvernement fédéral pourra déterminer si la valeur des impôts transférés à la province est inférieure à la proportion mentionnée. Si tel est le cas, le transfert fiscal sera complété d'abord par la péréquation générale, s'il y a lieu, puis, par un paiement fiscal à la proportion déterminée d'avance pour les dépenses requises. C'est la même manière tout à fait nouvelle d'envisager la question de l'aide fédérale aux provinces, et elle nécessitera beaucoup de réflexion et de collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Il y a plusieurs façons d'atteindre ces objectifs; l'endroit idéal pour considérer les problèmes relatifs à notre proposition serait le Comité du régime fiscal.

A notre avis, la meilleure façon de calculer les dépenses nécessaires des provinces dans le domaine de l'enseignement supérieur serait d'additionner les dépenses de fonctionnement des institutions post-secondaires dans chaque province, c'est-à-dire les dépenses des universités, instituts techniques et autres écoles post-secondaires ou collèges résultant de la formation des étudiants qui ont obtenu leur immatriculation supérieure. Le gouvernement fédéral est prêt à recommander au Parlement que le transfert (avec péréquation y associée) de quatre points d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point d'impôt sur le revenu des sociétés soit augmenté d'une péréquation spéciale inconditionnelle. Cette péréquation spéciale porterait la compensation totale à 50 p. 100 des frais de fonctionnement des institutions d'enseignement post-secondaire dans chaque province.

On établirait le montant de ce transfert fiscal d'après les frais de fonctionnement, mais l'on considérerait qu'il se rapporte à la fois aux dépenses de fonctionnement et d'immobilisation que doivent faire ces maisons d'enseignement. Nous reconnaissons que les dépenses d'immobilisations que comportent la construction et l'équipement des universités et autres institutions d'enseignement supérieur représentent une partie importante du problème financier qui se pose aux institutions

quant aux subventions d'établissement de toutes sortes mais touche moins que la moyenne nationale par personne en ce qui concerne les subventions pour les écoles secondaires, nous serons disposés à verser, selon la formule de partage 50-50, des contributions supplémentaires pour la construction d'écoles de formation professionnelle. Toute province qui n'aura pas atteint la moyenne nationale avant le 31 mars 1973 pourra profiter de cette offre jusqu'à cette date, c'est-à-dire pendant trois années de plus.

Bien entendu, l'effet précis de cette prolongation dépendra de la répartition et de l'ampleur des dépenses provinciales. Cependant, on estime que, pendant les trois prochaines années, les subventions fédérales d'établissement seront d'environ 70 millions de dollars par année, en moyenne. Pour une année de plus, soit en 1970-71, les subventions atteindront un montant qui, pour être beaucoup moins élevé, n'est pas moins appréciable puisqu'elles se chiffreront à 35 millions approximativement. Pour les deux dernières années, elles tomberont à de modestes niveaux.

La contribution fédérale aux frais de fonctionnement des écoles secondaires de formation professionnelle ayant été limitée à environ 3 millions de dollars par année, une réduction graduelle ne semble guère nécessaire. La subvention prendra fin le 31 mars prochain.

Propositions du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral se propose d'aider les provinces à financer les dépenses croissantes, - d'immobilisations et de fonctionnement, - de l'enseignement post-secondaire grâce à un arrangement spécial de transferts fiscaux. La formule que nous proposons tient compte des prodigieuses exigences financières de l'enseignement supérieur pour les années à venir et reconnaît la compétence des provinces en matière d'enseignement. Les arrangements proposés reposeront donc sur une conscience très vive des besoins financiers des provinces au chapitre de l'enseignement post-secondaire, mais ils n'exerceront manifestement aucune influence sur la structure et le contenu des programmes provinciaux d'enseignement supérieur et permettront à chaque gouvernement provincial d'élaborer lui-même sa propre politique pour tout le secteur de l'enseignement post-secondaire.

Reconnaissant les besoins fiscaux des provinces pour répondre aux exigences de l'enseignement post-secondaire, nous proposons, en somme, de transférer aux gouvernements provinciaux quatre points d'impôt sur le revenu des particuliers et un point d'impôt sur le revenu des sociétés. Pour effectuer ce transfert d'impôt, le gouvernement fédéral réduira son impôt sur le revenu des particuliers et son impôt sur le revenu des sociétés, permettant ainsi aux provinces de majorer leurs impôts de montants correspondants sans augmenter l'impôt total du contribuable. Le rendement de ces impôts serait égalisé automatiquement au niveau du rendement moyen national selon la formule générale de répartition que nous avons proposée. Je crois devoir signaler que les frais relatifs à l'enseignement supérieur, y compris la part qui sera financée par ce transfert

gouvernement fédéral peut avoir un effet essentiellement neutre sur la structure institutionnelle de l'enseignement post-secondaire dans les provinces.

Expiration des ententes sur la formation technique et professionnelle

Cela dit, permettez-moi de souligner l'importance de nos initiatives antérieures dans le domaine de la formation technique et professionnelle. Les ententes à cet égard, qui expirent l'an prochain, ont apporté aux provinces une aide financière considérable de la part du gouvernement fédéral, surtout en ce qui a trait à la construction d'écoles secondaires professionnelles. Le grand public ne semble guère savoir que pendant les cinq années complètes du programme, soit jusqu'au 31 mars dernier, le gouvernement fédéral a affecté environ 400 millions de dollars en frais d'immobilisation aux écoles secondaires professionnelles. Le gouvernement fédéral a fourni en outre 200 millions de dollars pour la construction d'écoles de métiers, d'instituts de technologie et autres institutions semblables.

Il y a cinq ans, la construction de meilleures écoles de formation technique et professionnelle, surtout au niveau secondaire, constituait un besoin prioritaire dans le système d'enseignement des provinces. Cela étant, les intérêts aspiraient à une aide financière du gouvernement fédéral et les ententes ont beaucoup fait pour vitaliser ce secteur de l'enseignement.

Il faut, bien sûr, tâcher d'améliorer sans cesse la situation, mais la population en âge de fréquenter l'école secondaire, qui s'est accrue rapidement après la guerre, diminue maintenant. L'accent se déplace donc quant aux besoins. De toute façon, personne ne s'attend à ce que le gouvernement fédéral doive s'occuper de façon permanente, directement ou indirectement, d'un aspect quelconque du domaine de l'enseignement secondaire, lequel, de par la constitution, relève des provinces. En outre, comme les premiers ministres provinciaux et d'autres personnes l'ont souvent signalé, il est presque impossible qu'un programme à frais partagés ne modifie pas les diverses façons dont les provinces établissent leurs priorités en l'absence des stimulants que représente l'aide financière du gouvernement fédéral. C'est pourquoi nous ne préconisons pas la conclusion de nouvelles ententes visant la formation technique et professionnelle au niveau de l'enseignement secondaire. Les ententes en vigueur expireront automatiquement le 31 mars prochain.

Cependant, nous ne voudrions pas que la transition se fasse trop brutalement. Le programme aura été en vigueur pendant six ans mais, étant donné les différences qui existent dans les régimes scolaires et la situation financière des provinces, la mesure dans laquelle on a recouru aux subventions d'immobilisations du gouvernement fédéral a grandement varié. Les ententes prévoient une participation fédérale de 75 p. 100 des frais d'immobilisations jusqu'à ce que la province ait touché une subvention égale à \$480 par habitant du groupe d'âge de 15 à 19 relativement aux écoles secondaires professionnelles. Si une province a reçu la quote-part de \$480 par personne

L'expiration des accords sur la formation permet de supprimer cette anomalie et de mettre sur le même pied toutes les institutions d'enseignement post-secondaire. En déterminant la base des nouveaux arrangements financiers proposés, on peut mettre les institutions d'enseignement technologique dans la même catégorie que les universités. Ainsi, l'action du

Ce dernier point renforce particulièrement notre conviction que le financement des universités et celui d'autres institutions d'enseignement post-secondaire devraient être considérés ensemble. Selon les ententes actuelles, le gouvernement fédéral assume 50 p. 100 des frais de fonctionnement d'une grande partie de l'enseignement post-secondaire technique et professionnel. Le besoin d'élargir ces institutions s'impose toujours, mais il y a un danger croissant que la participation du gouvernement fédéral aux frais dans ce domaine ne fausse la structure de l'enseignement post-secondaire. En vertu du régime actuel, l'incitation des provinces est plus forte pour établir et exploiter une institution d'enseignement post-secondaire pouvant bénéficier des ententes sur la formation, que pour offrir dans les universités des services supplémentaires dont les frais ne sont pas partagés.

Par suite de cet intérêt qu'il porte à la possibilité pour chacun de recevoir une instruction convenable, le gouvernement fédéral est prêt à prendre des mesures pour alléger les difficultés financières que les provinces peuvent éprouver à supporter le fardeau qui leur est imposé particulièrement par le coût de plus en plus élevé d'un enseignement supérieur satisfaisant. Cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral peut ou doit imposer aux provinces ses vues quant au montant à consacrer à l'éducation et à la manière de le répartir. C'est là l'affaire des provinces. Le gouvernement fédéral veut, par les mesures qu'il prend, reconnaître les besoins et l'ordre de priorité qu'établissent les provinces. Il appartient aux gouvernements provinciaux d'agir, dans les domaines qui sont de leur ressort, selon qu'il leur semble approprié et souhaitable.

auxquelles se rattache l'enseignement supérieur. Même si l'éducation appartient au domaine provincial, le gouvernement fédéral assume la responsabilité primordiale de l'emploi et de la vie économique du pays en général. Nous reconnaissons que les gouvernements provinciaux partagent nos préoccupations dans ces domaines et qu'ils cherchent à atteindre ces objectifs communs en conduisant leurs propres affaires. Le gouvernement fédéral a, néanmoins, la responsabilité d'élaborer et d'appliquer les politiques et les mesures nationales qui s'imposent pour que l'économie canadienne continue son expansion et devienne de plus en plus productive, de manière à assurer le plein emploi et un niveau plus élevé de prospérité pour tous les citoyens. La préparation de notre jeunesse à une participation productive dans la main-d'œuvre du pays constitue pour tous les Canadiens une question d'intérêt vital. Nous ne devons pas oublier, non plus, que les jeunes d'une province donnée ne reçoivent pas nécessairement leur éducation et leur formation dans leur province d'origine et que, une fois diplômés, ils ne vont pas nécessairement vivre et travailler dans la province où ils ont reçu leur éducation. Ce sont là des faits qui influent sur le fardeau financier des diverses provinces.

nous le désirons tous, des fonds accrus devront être affectés à l'aide aux étudiants.

En ce qui concerne l'aide aux étudiants, le gouvernement fédéral reste engagé à établir un régime de bourses d'entretien et de bourses d'études, après avoir consulté les provinces. Les pourparlers actuels portent uniquement sur les moyens de permettre aux provinces de remplir plus facilement leurs obligations relatives à la construction et au fonctionnement d'institutions d'enseignement post-secondaire. Voilà la première priorité.

A tous les frais croissants de l'enseignement universitaire, il faut ajouter les exigences d'autres formes de l'enseignement post-secondaire: les instituts techniques, les centres de formation et les collèges régionaux. Nous devons aussi tenir compte du besoin de plus en plus urgent que représente le recyclage des travailleurs adultes, qui leur permettra de s'adapter aux exigences nouvelles d'une société dont l'industrie s'accroît rapidement. La présente Conférence ne saurait considérer uniquement les besoins des universités. La formation technique et professionnelle a, elle aussi, des exigences financières très lourdes et très pressantes. Au cours des six dernières années, le gouvernement fédéral, pour répondre à ces exigences, a conclu les ententes fédérales-provinciales sur la formation technique et professionnelle. Ces ententes expirent le 31 mars prochain. Nous devons considérer non seulement le financement de l'enseignement et le régime fiscal, mais aussi les arrangements financiers qui devront à l'avenir remplacer les ententes actuelles visant la formation.

Même si les exigences financières en matière d'enseignement supérieur sont énormes, il faut accorder une haute priorité à l'effort qu'elles peuvent demander aux ressources du pays. Que chaque Canadien ait l'occasion de développer ses talents dans la mesure de ses capacités est non seulement un idéal; c'est aussi, comme l'a signalé avec tant de force le Conseil économique du Canada, un moyen de permettre à la population d'atteindre à la prospérité matérielle et à l'enrichissement culturel qui est à sa portée.

Le gouvernement fédéral et l'enseignement supérieur

L'adoption de dispositions fédérales-provinciales satisfaisantes dans le domaine de l'enseignement supérieur se révèle singulièrement complexe. Le problème comporte maints autres aspects dont il faut tenir compte pour assurer l'harmonie des relations au sein de la confédération.

En vertu de notre constitution, l'éducation relève de la compétence provinciale. Le gouvernement fédéral ne le conteste pas et il n'entend aucunement le contester. D'autre part, l'éducation, de toute évidence, se répercute fortement sur le progrès économique et social du pays en général. Cela est particulièrement vrai de l'enseignement supérieur. Outre son intérêt général à favoriser l'égalité des chances pour tous les Canadiens, ou qu'ils habitent ou grandissent, le gouvernement fédéral a des responsabilités spécifiques et particulières

Déclaration préliminaire du

MES HONORABLES L.B. PEARSON

Premier ministre du Canada

à la

CONFERENCE SUR LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

(lundi, le 24 octobre 1966)

La présente série de réunions fédérales-provinciales compte parmi les plus importantes qui ont eu lieu au Canada ces dernières années. Lors de sa séance, le Comité du régime fiscal pourra poursuivre ses débats sur les propositions que le ministre des Finances lui a faites le 13 septembre 1966, notamment un régime entièrement nouveau de péréquation fiscale et une attente entièrement nouvelle quant aux programmes à frais partagés. Quand ces propositions ont été faites, on a annoncé que des arrangements s'y ajouteraient à l'occasion de l'augmentation rapide des besoins des provinces, quant au financement des frais toujours plus élevés de l'enseignement supérieur. Aussi, la première de nos réunions cette semaine sera consacrée au financement de l'enseignement supérieur, après quoi, le Comité du régime fiscal se réunira de nouveau pour étudier l'ensemble de la conjoncture fiscale. Toute la question fera l'objet d'une étude finale lors de séances plénières de la Conférence fédérale-provinciale, le jeudi 27 octobre et le vendredi 28 octobre.

Les besoins de l'enseignement supérieur

Le besoin, au Canada, d'hommes et de femmes hautement qualifiés et le désir des Canadiens d'accéder à une formation et à un enseignement supérieurs créent une véritable explosion de l'éducation. Le nombre des inscriptions dans nos universités en donne une preuve très frappante. Il y a dix ans, 78,500 étudiants à temps complet étaient inscrits aux universités et collèges canadiens. Aujourd'hui, leur nombre a presque triplé, s'élevant à 234,000. L'année dernière, lorsque la Commission d'enquête Bladen sur le financement de l'enseignement supérieur au Canada a fait rapport à l'Association des universités et collèges du Canada, elle a prédit qu'en 1970, le nombre d'étudiants inscrits à temps complet atteindrait 340,000 et, cinq ans plus tard, 461,000. Toutefois, on pense déjà que ces extrapolations seront dépassées d'environ 15 p. 100, et, d'après les dernières prévisions, le nombre d'étudiants inscrits à temps complet doublerait de nouveau en 1973 et atteindrait un demi-million d'étudiants l'année suivante. Aujourd'hui, un Canadien sur dix dans le groupe d'âge de 18 à 24 ans étudie à l'université à temps complet; dans dix ans, la proportion atteindrait presque un sur cinq.

Inutile d'insister sur les incidences financières de cette explosion sur les gouvernements. Ces dernières années, les universités ont dû compter de plus en plus sur les deniers publics, et cette tendance continuera à s'accroître. En outre, si les jeunes Canadiens doivent jouir de chances égales, comme

Comme on l'a déjà mentionné, la Conférence plénière des premiers ministres s'est réunie brièvement le dernier jour de la Conférence pour mettre le point final à l'étude des divers problèmes discutés au cours de la semaine. La Conférence a pris fin à 13h.25 après qu'on en a décidé de ne pas publier de communiqué de presse.

La Conférence plénière

Les principaux sujets abordés lors des réunions étaient l'utilisation des domaines fiscaux, les procédures du Comité du régime fiscal, les programmes conjoints, le partage des domaines fiscaux, les procédures du Comité du régime fiscal, les programmes conjoints, le partage des domaines fiscaux, la péréquation, la stabilisation du revenu et les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces pour 1967-1968 et 1968-1969. Le secrétaire du Comité a également soumis à l'approbation des membres un rapport devant être présenté à la Conférence plénière sur les extrapolations du revenu et des dépenses du gouvernement qui avaient été établies par le Comité permanent des questions fiscales et économiques, Comité constitué des sous-ministres des Finances et des sous-trésoriers des gouvernements fédéral et provinciaux.

Réunions du Comité du régime fiscal

Après la Conférence, une consultation s'est engagée avec les provinces sur un certain nombre de sujets importants. Le résultat de ces discussions s'est reflété dans deux lois fédérales distinctes; 1) la Loi sur la formation professionnelle des adultes, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1967, qui engage le gouvernement fédéral à assumer la totalité du coût de la formation des adultes et à verser des allocations de subsistance directement aux bénéficiaires; 2) la Loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, adoptée en mars 1967, qui accorde à chaque province des transferts fiscaux égaux à \$15 par habitant ou, s'il est plus élevé, à 50 p. 100 du coût de fonctionnement de l'enseignement post-secondaire.

- a) Il était difficile de préciser quel bénéfice "net" les provinces réaliseraient par suite du remplacement de l'ancien programme de subventions universitaires par le nouveau programme de transferts fiscaux en faveur de l'enseignement post-secondaire; en outre, on n'était pas sûr de la définition qui serait donnée à l'enseignement post-secondaire;
- b) la distinction entre l'enseignement et la formation des adultes était difficile à justifier; la définition proposée du mot "adulte" pour le nouveau programme de formation de la main-d'oeuvre créerait également des difficultés pour certaines provinces; et
- c) la suppression des programmes à frais partagés dans le domaine de la formation technique et professionnelle aurait des effets défavorables dans certaines provinces.

plus importants dans les années à venir en raison des coûts accrus.

La méthode proposée par le gouvernement fédéral pour effectuer ses paiements aux provinces était la suivante. Chaque province recevrait une partie du revenu au moyen d'un abattement des impôts fédéraux: le gouvernement fédéral diminuerait de 4 p. 100 son impôt sur le revenu des particuliers et de 1 p. 100 son impôt sur le revenu des sociétés, ce qui permettrait aux provinces d'augmenter proportionnellement les leurs. D'autre part, le rendement de ces impôts serait ramené à la moyenne nationale grâce à la formule générale de répartition des revenus proposée par le gouvernement fédéral à la réunion du Comité du régime fiscal en septembre 1966. Finalement, le gouvernement fédéral effectuerait un paiement supplémentaire de rectification qui compléterait le montant dû à la province selon la formule de financement de l'enseignement qu'elle avait choisie.

En annonçant l'intention du gouvernement fédéral d'adopter une nouvelle politique conforme à l'énoncé ci-dessus, le Premier ministre du Canada a précisé que les subventions par étudiant aux universités seraient supprimées une fois les paiements pour 1966-1967 effectués, et qu'un certain nombre de programmes de formation technique et professionnelle seraient supprimés progressivement jusqu'à ce que chaque province atteigne sa quote-part de \$480. par habitant âgé de 15 à 19 ans. Cette proposition initiale a été modifiée au cours de la Conférence à la demande des provinces, à l'effet que la période de transition serait prolongée jusqu'à ce que chaque province ait reçu la somme, plus élevée, de \$800 dollars par habitant.

La formation de la main-d'oeuvre

Le principal sujet de discussion sous cette rubrique fut la proposition fédérale d'instaurer, à partir du 1^{er} avril 1968, un programme en vertu duquel le gouvernement fédéral assumerait la totalité du coût (y compris des allocations de subsistance) de la formation et du recyclage des adultes canadiens. Ce nouveau programme serait destiné aux adultes qui ont quitté l'école depuis trois ans au moins. Le gouvernement fédéral était également disposé à accorder des prêts pour la construction d'installations en vue des nouveaux programmes, ainsi qu'à payer la totalité des dépenses des entreprises commerciales qui offrirait des cours de formation pour adultes.

Réaction des provinces et mesures législatives

Comme l'indiquent les documents contenus dans cette brochure, plusieurs provinces ont fait des déclarations au début de la Conférence où elles exposaient leurs points de vue sur le financement de l'enseignement et soulignaient la grande importance d'un accroissement de l'aide fédérale en ce domaine. Les principaux points de vue exprimés par les provinces à la suite des propositions fédérales énoncées ci-haut sont les suivants:

A la Conférence fédérale-provinciale de 1965, le premier ministre de la Colombie-Britannique, l'hon. W.A.C. Bennett, proposa que la prochaine Conférence ait lieu à Victoria, en 1966, pour commémorer le centenaire de l'union de Vancouver à la Colombie-Britannique. Les dispositions prises par la suite en vue de cette réunion, qui devait avoir lieu en juin avec le financement de l'enseignement comme thème principal ont dû être annulées à cause d'élections provinciales qui auraient empêché certains premiers ministres d'assister à la Conférence. Après consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces, on a décidé d'aborder la question du financement de l'enseignement au cours d'une Conférence sur la fiscalité qui devait avoir lieu à Ottawa à l'automne. Les dates de cette Conférence ont été fixées par la suite aux 24-28 octobre 1966.

Le public n'a pas été invité à assister aux délibérations de la Conférence mais, conformément à l'usage établi, un certain nombre de documents ont été publiés au cours de la réunion. Ces documents forment la partie principale de cette brochure. Cependant, afin de les replacer dans leur contexte, il convient de donner quelques mots d'explication.

La Conférence a été divisée en trois réunions distinctes. La première qui a débuté dans l'après-midi du lundi 24 octobre et s'est terminée le mercredi 26 octobre à midi a traité du financement de l'enseignement post-secondaire et de la formation de la main-d'oeuvre. La seconde réunion, qui a duré du mercredi 26 octobre au vendredi matin 28 octobre, comportait des discussions par le Comité du régime fiscal des conséquences de ses études (entreprises plus tôt) sur les extrapolations du revenu et des dépenses du gouvernement pour les années à venir. La troisième réunion a été la Conférence plénière des premiers ministres, qui a siégé brièvement après la réunion, vendredi, du Comité du régime fiscal pour discuter de diverses questions touchant les sujets étudiés lors des deux réunions précédentes.

Le financement de l'enseignement post-secondaire

Les propositions du gouvernement fédéral relatives au financement de l'enseignement post-secondaire ont été exposées en détail dans une déclaration du Premier ministre du Canada à l'ouverture de la Conférence, le lundi 24 octobre. Les éléments essentiels de la proposition étaient les suivants: le gouvernement fédéral est prêt à envisager des transferts fiscaux inconditionnels aux provinces, établis selon l'une des deux formules suivantes au choix des provinces (la loi qui suivait prévoyait le transfert automatique du montant le plus élevé en vertu des deux formules): 1) \$14.00 par habitant dans chaque province, ou 2) 50 p. 100 du coût d'exploitation de tous les programmes d'enseignement post-secondaire selon une définition à établir par les gouvernements. Le Premier ministre annonçait plus tard au cours de la Conférence que le gouvernement fédéral était prêt à porter de \$14. à \$15. le chiffre par habitant. Il était expliqué dans la proposition que les provinces qui choisissaient la formule de paiement par habitant recevraient des transferts

Pages	
Déclaration de l'honorable W.A.C. Bennett, premier ministre de la province de la Colombie-Britannique.....	143
Appendice A: Liste des représentants des gouvernements fédéraux et provinciaux et de leurs conseillers...	151
Appendice B: Ordre du jour proposé.....	160

Réunions du Comité du régime fiscal

Réunion du 26 octobre 1966

Pages

65	Déclaration de l'honorable M. Sharp, ministre fédéral des Finances.....
71	Déclaration de l'honorable John P. Robarts, premier ministre de la province de l'Ontario.....
74	Déclaration de l'honorable D. Johnson, premier ministre de la province de Québec.....
78	Déclaration de l'honorable G.I. Smith, ministre des Finances et de l'Economique de la province de la Nouvelle-Ecosse.....
86	Déclaration de l'honorable L.G. DesBrisay, ministre des Finances et de l'Industrie de la province du Nouveau-Brunswick.....
87	Déclaration de l'honorable Duff Roblin, premier ministre de la province du Manitoba.....
92	Déclaration de l'honorable A.B. Campbell, premier ministre de la province de l'Ile-du-Prince-Edouard.....
100	Déclaration de l'honorable E.C. Manning, premier ministre de la province de l'Alberta.....
	Réunion du 27 octobre 1966
	(aucun rapport officiel n'a été présenté)
	Réunion du 28 octobre 1966
113	Déclaration de l'honorable Louis J. Robichaud, premier ministre de la province du Nouveau-Brunswick.....
118	Rapport du Comité du régime fiscal à la Conférence fédérale-provinciale.....
132	Rapport du Comité du régime fiscal sur les extrapolations des recettes et des dépenses des gouvernements.....
	Conférence plénière fédérale-provinciale
	(1e 28 octobre 1966)
135	Déclaration de l'honorable Duff Roblin, premier ministre de la province du Manitoba.....

TABLE DES MATIERES

Pages

4

Réunions sur le financement de l'enseignement supérieur

Avant-propos.....

Réunion du 24 octobre 1966

Déclaration préliminaire du très honorable L.B. Pearson,

Premier ministre du Canada.....

7

Déclaration préliminaire de l'honorable D. Johnson,

Premier ministre de la province de Québec.....

25

Déclaration préliminaire de l'honorable R.L. Stanfield,

Premier ministre de la province de la Nouvelle-Ecosse...

28

Première déclaration préliminaire de l'honorable Louis J.

Robichaud, premier ministre de la province du

34

Nouveau-Brunswick.....

Seconde déclaration préliminaire de l'honorable Louis J.

Robichaud, premier ministre de la province du

39

Première déclaration préliminaire de l'honorable W. Ross

Thatcher, premier ministre de la province de la

42

Saskatchewan.....

Seconde déclaration préliminaire de l'honorable W. Ross

Thatcher, premier ministre de la province de la

51

l'immigration

Déclaration sur les programmes fédéraux de formation

technique et professionnelle de l'honorable Jean

52

Marchand, ministre fédéral de la Main-d'oeuvre et de

Réunion du 25 octobre 1966

Déclaration sur le retrait progressif des subventions

d'établissement à la formation technique et professionnelle

58

du très honorable L.B. Pearson, premier ministre du

Canada.....

Déclaration de l'honorable D. Johnson, premier ministre de

61

la province de Québec.....

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTREAL
Edifice Aeterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
Edifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
Edifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$2.50 N° de catalogue Z2-1966/1

Prix sujet à changement sans avis préalable

ROGER DUHAMMEL, M.S.R.C.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada

1968

**CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE
OTTAWA, 24-28 octobre, 1966**

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ/OTTAWA



De gauche à droite, assis: l'hon. R.L. Stanfield, Premier ministre de la Nouvelle-Ecosse; le très hon. L.B. Pearson, Premier ministre du Canada; Son Excellence Général le très hon. Georges-P. Vanier, D.S.O., M.C., C.D., Gouverneur général du Canada; l'hon. D. Johnson, Premier ministre du Québec; et l'hon. L.J. Robichaud, Premier ministre du Nouveau-Brunswick.

De gauche à droite, debout: l'hon. A.B. Campbell, Premier ministre de l'Île du Prince-Edouard; l'hon. J.R. Smallwood, Premier ministre de Terre-Neuve; l'hon. D. Roblin, Premier ministre du Manitoba; l'hon. W.A.C. Bennett, Premier ministre de la Colombie-Britannique; et l'hon. R. Thatcher, Premier ministre de la Saskatchewan. (Absent lors de la photographie: l'hon. J.P. Robarts, Premier ministre de l'Ontario; l'hon. E.C. Manning, Premier ministre de l'Alberta.)

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ/OTTAWA

**CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE
OTTAWA, 24-28 octobre, 1966**

8430

